

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

L'EXPERTISE LÉGALE

EN MATIÈRE DE DOUANES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 19 Novembre 1910, à 2 heures,

PAR

JEAN-LOUIS PIETRA

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✱, I. ☉, doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, I. ☉, professeur honoraire.

THALLER, ✱, I. ☉, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ☉, professeur honoraire.

FLURER, I. ☉, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ☉, professeur de Droit criminel.

APPLETON (CHARLES), ☉, professeur de Droit romain.

COHENDY, ✱, I. ☉, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ☉, professeur de Droit international public.

APPLETON (JEAN), I. ☉, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ☉, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ☉, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ☉, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ☉, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

BROUILHET, I. ☉, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, A. ☉, professeur de Droit romain.

LÉVY, A. ☉, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ☉, professeur d'Histoire des Doctrines économiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ☉, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. ☉, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

Président : M. BOUVIER, *professeur*.

Assesseurs : MM. GARRAUD }
GONNARD } *professeurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

L'EXPERTISE LÉGALE

EN MATIÈRE DE DOUANES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 19 Novembre 1910, à 2 heures,



PAR

JEAN-LOUIS PIETRA

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

A Monsieur Ernest Bolley

*Chef de Bureau au Ministère des Finances
(Direction générale des Douanes)*

Hommage Respectueux,

BIBLIOGRAPHIE

- AMÉ. — Etude sur les tarifs de douanes et sur les traités de commerce.
- Annales des Douanes* (Editées par la Librairie Oudin, à Poitiers)
Année 1907 : nos 5, 8, 10, 11 et 13 (pages 67, 109, 137, 151 et 177):
Etude sur le procès-verbal et sur les autres modes de constatation des infractions, v^o *Expertises*.
- BOLLEY (Ernest), chef du bureau du tarif des Douanes au Ministère des Finances. — « Les formalités douanières dans les échanges internationaux, ne pourraient-elles pas être réduites ou adoucies sans nuire à la perception des taxes. » Rapport présenté au Congrès international du Commerce et de l'Industrie (session de 1900).
Bulletin international des Douanes (organe de l'union internationale pour la publication des tarifs douaniers).
- Collection des circulaires* (comprenant les lois et règlements édictés en matière de douanes), publiées par la Direction générale des Douanes. Imprimerie nationale.
- DALLOZ. — Répertoire et Supplément, v^o *Douanes*.
- DELANDRE. — Traité des Douanes.
- Documents contentieux* relatant les principaux arrêts et jugements rendus en matière de douanes (Publiés par la Direction générale des Douanes). Imprimerie Nationale.
- DUJARDIN-SAILLY. — Code des Douanes.
- GARSONNET. — Traité de la procédure civile.
- KLOTZ (Henri). — « N'est-il pas désirable que les litiges en douane soient, dans tous les pays, renvoyés à des expertises dans lesquelles les intéressés seraient représentés ? » — Rapport présenté au Congrès de la réglementation douanière (session de 1900).

MAGNIEN. — Législation des Douanes.

MOYNIER (Louis), ancien chef du Bureau du Contentieux à la Direction générale des Douanes. — Contestations entre la Douane et le Commerce sur le classement des marchandises (Marseille, 1900).

Moniteur officiel du Commerce.

Observations préliminaires du Tarif des Douanes françaises (Edition officielle de 1908).

PABON. — Traité des infractions, du contentieux et des tarifs des Douanes (Edition de 1893).

PALLAIN. — Les Douanes françaises.

Pandectes françaises. — Répertoire, v^o *Douanes*.

Recueil chronologique des décisions judiciaires rendues en matière de douanes, publié par les « Annales des Douanes ».

Règlements compris sous le nom d'Observations préliminaires du Tarif. (Librairie Oudin, à Poitiers).

Répertoire général du Droit français (Carpentier), v^o *Douanes*.

THIBAUT. — Traité du Contentieux des Douanes.

TRESCAZE. — Dictionnaire général des Contributions Indirectes (Edition 1904-1906), v^o *Expertises*.

INTRODUCTION

Les marchandises importées doivent, aux termes des lois organiques douanières, « *être conduites au bureau ou à tel autre endroit convenu entre la régie et le commerce pour y être vérifiées* » (1). Suivant un principe général de la législation des impôts indirects, le déclarant (2) est tenu de se faire « *l'artisan de sa propre taxation* » (3). Autrement dit, il est obligé de fournir au service compétent toutes les indications nécessaires pour l'application du tarif, indications qu'il mentionne sur une formule appelée *déclaration* (4). Cette formalité remplie, un agent procède, en présence des intéressés, à la reconnaissance des marchandises, qui sont pesées, mesurées, dénombrées, etc., selon le cas ; les droits

(1) Lois des 22 août 1791, titre II, art. 67 ; 4 germinal an II, titre III, art. 10.

(2) On désigne ainsi, en langage douanier, soit le propriétaire, soit le destinataire des marchandises, soit le représentant légal de l'un d'eux.

(3) Moye, *Précis de législation financière*, 1905.

(4) *Annales des douanes*, 1906, p. 93, Etude sur la déclaration en matière de douane.

sont liquidés sur les quantités constatées par cette vérification.

Les fausses déclarations quant à l'espèce, à la qualité, à l'origine ou à la valeur des marchandises entraînent, pour leur auteur, l'application des peines — très sévères — édictées par les lois des 22 août 1791, titre 2, art. 21 ; 7 mai 1881, art. 4.

L'opération fiscale que nous venons de résumer dans ses grandes lignes donne très souvent lieu à des difficultés s'élevant entre le déclarant et la douane au sujet des constatations ou des appréciations de cette dernière. Le commerce conteste-t-il les résultats de la visite en ce qui concerne, par exemple, le nombre, le poids, la mesure ? Il suffira de dénombrer, de peser, de mesurer une seconde fois les produits, objets du différend, et les résultats ainsi obtenus seront considérés comme définitifs.

Dans une seconde hypothèse, les contestations portent-elles sur l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur des marchandises ? Que le vérificateur ait de simples doutes sur l'exactitude des indications fournies par le déclarant ou qu'il considère celles-ci comme fausses, la loi veut qu'en pareil cas la solution du litige soit confiée uniquement à des experts placés près du ministre du commerce. Ces experts *statuent* au vu d'échantillons prélevés contradictoirement. Si les résultats de cette expertise sont défavorables à l'importateur, les ré-

gles du contentieux répressif reçoivent leur application normale.

Les décisions du jury d'examen ou comité d'expertise légale sont définitives et sans appel ; elles sont obligatoires, pour l'administration, comme pour les particuliers et elles s'imposent aux tribunaux eux-mêmes.

Parmi les dispositions de la législation fiscale dérogatoires au droit commun, celle de l'expertise légale en matière de douanes constitue, sans contredit, l'une des plus caractéristiques.

Aussi bien, le Trésor est-il obligé de se garantir, d'une façon spéciale, contre les « *évasions d'impôt* » si faciles dans l'application du tarif douanier. Rien n'est plus tentant, du reste, que de chercher à frustrer le fisc de droits souvent très élevés, alors surtout que l'opinion courante juge avec beaucoup d'indulgence les fraudes dont l'Etat est la victime.

Soit donc que le déclarant conteste, de bonne foi, les allégations du service, soit qu'il essaie par des indications inexactes, d'obtenir une modération indue de droits, la situation de l'administration serait des plus précaires si elle n'avait à sa disposition un moyen très efficace d'assurer l'intégrale rentrée de l'impôt.

D'un autre côté, la tâche des vérificateurs devient de jour en jour plus difficile. Avec les tarifs modernes, les classifications portant sur l'espèce et la qualité des produits sont si complexes que, quelle que soit l'étendue de leurs connaissances, les agents de la visite peuvent

commettre des erreurs d'appréciation. C'est pourquoi le redevable a un recours contre les décisions du service.

Ainsi, pour des considérations d'ordre technique et pour des raisons d'équité, les contestations, qui s'élèvent entre les agents des douanes et le commerce en ce qui concerne l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur des marchandises, doivent être réglées, définitivement, par des spécialistes.

Telle est l'idée fondamentale qui est à la base de l'institution de l'expertise légale en matière de douanes.

Il nous a paru intéressant, après la récente modification du tarif des droits d'entrée, modification pouvant entraîner des difficultés d'application plus grandes encore que par le passé, par suite des nouvelles spécialisations de produits, d'étudier cette expertise légale, qui emprunte un caractère spécial à la législation déjà si spéciale des douanes.

Dans une première partie de notre travail, nous présenterons l'historique du système de l'expertise légale. Nous commenterons ensuite la législation actuellement en vigueur en France. Dans une troisième partie, nous exposerons la procédure qu'emploient les pays étrangers pour solutionner les litiges de la nature de ceux dont nous nous occupons. Cette étude de droit comparé nous permettra de passer à l'examen critique du régime français, examen dont nous essaierons de dégager quelques conclusions.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

L'application des droits d'entrée et de sortie a donné lieu, de tout temps, à des contestations entre le fisc et les redevables. Appelés à solutionner ces litiges, les juges ne pouvant, dans la plupart des cas, contrôler par eux-mêmes l'exactitude des déclarations, avaient recours à un mode de preuve appelé expertise. Faire trancher les différends portant sur l'origine, la nature et la valeur des marchandises par des personnes ayant des connaissances techniques spéciales, était un procédé qui s'imposait par la force même des choses.

Ainsi, dans la pratique, les contestations dont il s'agit aboutissaient à une expertise judiciaire dont les résultats, il est vrai, ne liaient pas les tribunaux. Du moment où cette voie d'instruction était, en fait, reconnue indispensable, elle devait finir par être imposée aux juges eux-mêmes. En passant de la législation civile dans le droit fiscal, elle se dépouilla, en effet, de son caractère facultatif et se transforma en une expertise légale, c'est-à-dire obligatoire, dans ses résultats, pour

l'Etat et pour les particuliers comme pour les tribunaux.

Cette évolution est déjà manifeste dans l'ordonnance de février 1687 sur les *cinq grosses fermes*. On lit, en effet, dans l'article 6 du titre I de ce texte (1) : *Les marchandises seront appréciées de gré à gré par le fermier de nos droits et les marchands intéressés ; et en cas de contestation, elle sera réglée sur le champ par l'un des juges de nos droits d'entrée et de sortie, suivant l'estimation qui en sera faite par GENS A CE CONNOISSANT dont les parties conviendront, sinon il en sera par lui nommé d'office...* »

Cette disposition réglementaire ne s'appliquait — il est vrai — qu'aux marchandises non comprises dans le tarif (même article).

En réalité, ce n'est qu'en 1810 que fut organisé un système spécial d'expertise destiné à solutionner les litiges en matière de douanes. Depuis cette époque, plusieurs changements ont été apportés à l'organisation de l'expertise légale, mais tous ont eu pour but de renforcer l'autorité qui devait s'attacher aux décisions de ce « jury d'examen ».

Quelques développements historiques sur l'évolution de cette législation sont nécessaires pour permettre d'apprécier à sa juste valeur le système d'expertise actuellement en vigueur.

(1) Isambert, *Recueil des anciennes lois et ordonnances* (édition 1836), volume 20, p. 25.

I

PÉRIODE ANTÉRIEURE A 1810

Magnien, dans son « *Dictionnaire de la législation des droits de douane* » (Edition de 1807, V^e *Expertise*) s'exprime ainsi : «...Comme les tribunaux ont la faculté « d'exiger tout ce qui peut éclairer leur décision, ils « peuvent ordonner que l'objet saisi soit vérifié par des « experts. »

Le condamné (1) devait nommer un expert, sinon il lui en était nommé un d'office par le tribunal ; la régie, de son côté, en désignait un autre. En cas de désaccord, ces experts étaient départagés par un tiers-expert choisi par le tribunal.

Les contestations entre les commis des fermiers et le commerce nécessitant une expertise étaient donc réglées suivant le droit commun : les juges n'étaient pas tenus de s'en rapporter aux décisions des experts.

Toutefois les difficultés qui pouvaient s'élever au sujet de l'estimation des marchandises taxées à la valeur — elles étaient peu nombreuses en 1687 — ne furent pas toujours tranchées par la voie de l'expertise. Celle-ci fut, en effet, remplacée, le 21 décembre 1739, pour les produits de provenance hollandaise, par le droit de préemption accordé aux fermiers. Cette dispo-

(1) C'est le terme employé par Magnien, v^o *Estimation*.

sition fut d'ailleurs étendue à tous les tarifs d'entrée par l'arrêt du conseil du 2 août 1740 et aux tarifs de sortie par celui du 27 septembre 1747 (1).

Voici en quoi consistait la nouvelle procédure : « *Il sera permis aux commis des fermiers de retenir les marchandises qui sont assujetties au paiement des droits, en payant le montant de l'estimation qui en aura été faite par le déclarant, avec le sixième en sus; et ils seront obligés de se contenter de l'estimation qui en aura été faite au cas qu'ils ne veuillent pas user de la faculté qui leur est donnée par cet article.* »

C'était enlever aux commis des fermiers le droit de recourir à l'expertise pour l'estimation des produits taxés à la valeur. Il faut remarquer, aussi, que le droit de préemption constituait une garantie ne profitant au fisc qu'en apparence (2). Le principe de cette réglementation a subsisté jusqu'en 1881.

Les contestations relatives à l'origine des produits donnèrent lieu, vers l'an III, à une procédure spéciale. L'exacte application des lois du 18 vendémiaire an II (9 octobre 1793) et 10 brumaire an V (31 octobre 1796), prohibant l'importation en France des marchandises originaires de l'empire britannique, obligèrent le gouvernement à se montrer très exigeant dans le choix

(1) Thibault (Fabien), *Traité du contentieux*, édition 1888, p. 21 et 22.

(2) En sens contraire : Dufour, *Traité général de droit administratif*, édition 1868.

des experts judiciaires. C'est ainsi qu'une lettre du ministre de la justice en date du 21 fructidor an X recommande aux tribunaux de « *faire faire la vérification des marchandises saisies comme présumées anglaises par le bureau consultatif de commerce établi à Paris, attendu que les membres de ce bureau réunissent, en cette partie, les connaissances que l'on peut désirer et qu'ils sont surtout désintéressés dans l'opération de ces vérifications* » (1).

Après la suppression du conseil du commerce cet examen fut fait par deux commissaires établis par l'article 2 de l'arrêté du gouvernement en date du 14 prairial an XI (3 juin 1803) ainsi conçu : « *Les citoyens Bar-
del et Alard sont nommés commissaires près le mi-
nistre de l'intérieur pour la vérification, en cas de
litige, des objets saisis par les employés des douanes.* » En cas de doute sur l'origine des marchandises, des échantillons étaient adressés d'office par l'administration des douanes au ministre de l'intérieur qui les soumettait au rapport et à l'avis des deux commissaires. En l'espèce, l'expertise n'était donc plus provoquée par les tribunaux.

Le rôle de ces divers experts officiels (bureau consultatif, conseil, commissaires) se bornait à déterminer l'origine des marchandises saisies. Si elles étaient reconnues anglaises et, par suite, de bonne prise, les pro-

(1) Jugement trib. crim. de la Meuse-Inférieure, 24 thermidor an XI.

priétaires ou détenteurs étaient passibles d'une amende égale au triple de leur valeur. Mais la détermination de celle-ci devait se faire suivant les formes judiciaires, c'est-à-dire que chaque partie choisissait un expert, le tiers arbitre étant désigné par le tribunal (1). Il ne pouvait être question pour l'administration d'exercer dans ce cas son droit de préemption, puisque les objets de provenance ou d'origine anglaise étaient confisqués pour être réexportés ou détruits.

La douane trouvait des moyens de contrôle très efficaces dans le droit de préemption pour les contestations concernant la valeur, et dans le recours aux experts spéciaux pour celles relatives à l'origine. Mais l'expertise locale portant sur les espèces et qualités, telle quelle se pratiquait d'après le droit commun, était loin d'offrir les mêmes garanties. Systématiquement, en effet, les experts pris dans les ports donnaient gain de cause aux déclarants. On peut lire dans une circulaire du 19 juillet 1804 (30 messidor an XII, collection de Lille) cette phrase significative : « *Il est difficile de trouver des experts qui résistent aux impulsions du commerce.* » Dans une lettre adressée au ministre de l'intérieur, le 7 avril 1806, le directeur général se plaignait du parti pris avec lequel les experts choisis dans les ports d'arrivée déclaraient bruts des sucres qui en réalité étaient raffinés : « *Il n'y a pas d'autres moyens de réprimer*

(1) Circulaire des douanes du 7 septembre 1799 (21 fructidor an VII).

« *cet abus que de faire vérifier les sucres par les commissaires attachés auprès du ministère de l'intérieur.* »

Le décret-loi du 5 août 1810 devait, sur ce point là, donner satisfaction à l'administration des douanes.

En résumé, jusqu'en 1739 (1740 ou 1747 suivant le tarif) application exclusive du droit commun aux contestations portant sur *l'espèce, la qualité, l'origine et la valeur* des marchandises. En 1739, apparition du droit de préemption pour les produits taxés *à la valeur*. Enfin, vers l'an III (1794) vérification, par des experts spéciaux, des marchandises saisies, en cas de doute sur leur *origine*.

II

PÉRIODE ALLANT DE 1810 A 1822

L'article 2 du décret-loi du 5 août 1810 est ainsi conçu : « *Lorsque les préposés des douanes soupçonneront qu'il y a fausseté dans la déclaration sur les espèces ou qualités, ils enverront des échantillons à notre directeur général des douanes, qui les fera vérifier par les commissaires experts attachés au ministère de l'intérieur et auxquels pour chaque vérification, seront adjoints deux fabricants ou négociants choisis par notre ministre de l'intérieur. S'il est reconnu que les déclarations sont fausses, les marchandises seront saisies et confisquées.* »

Ce texte consacre deux innovations : de voie d'instruction facultative pour les tribunaux et ne pouvant être suivie que devant eux, l'expertise devient un mode de preuve administré par un jury spécial auquel la douane devra désormais recourir *directement* en cas de soupçon de fausseté de la déclaration quant à l'espèce ou à la qualité des marchandises.

D'autre part, les décisions des experts sont revêtues d'une autorité absolue que la loi n'accorde pas aux décisions des experts ordinaires.

On ne peut cependant s'empêcher de constater qu'avec cette réglementation toutes les garanties semblent se trouver du côté de l'administration. Le déclarant, en effet, n'intervient nullement dans le choix des experts qui auront à statuer sur les prétentions émises de part et d'autre. Seul le gouvernement désignera ces experts et leurs adjoints, ce qui donne à cette institution de l'expertise une allure toute administrative.

Mais, en fait, quelle est la sphère d'application de l'article 2 du décret-loi du 5 août 1810 ?

L'article 1^{er} de ce texte établissait des droits différentiels (1) selon l'espèce, la qualité ou la provenance de quelques marchandises (coton et denrées coloniales). En vue de mettre fin à la fraude qui se commettait sur ces produits avec la complicité des experts pris dans les ports d'arrivée, l'article 2 enlevait à ces experts la connaissance des litiges pour la transférer à des arbitres

(1) Amé, *Etude sur les tarifs de douanes*, t. I, p. 44 et 60.

placés près du pouvoir central. Il importe de ne pas perdre de vue le caractère tout particulier de ce décret-loi, qui faisait partie d'un ensemble de mesures se rattachant au système du blocus continental. En d'autres termes, les dispositions de l'article 2 n'avaient pas le caractère de généralité qu'on leur a attribué dans la pratique.

Cette large interprétation était, en effet, pour ainsi dire, classique de 1810 à 1822. On lit notamment dans le *Traité sur la législation des douanes* (juillet 1821) de Dujardin-Sailly : « *Cet article (l'art. 2 du décret-loi du 5 août 1810), bien que rendu spécialement pour le tarif du 5 août 1810, n'en reçoit pas moins son exécution pour toutes les autres marchandises ; ainsi je puis en faire une disposition générale.* » .

Bien plus, à la séance de la Chambre des députés du 5 juillet 1822, M. de Saint-Criq, directeur général des douanes, commissaire du gouvernement, s'exprimait ainsi en soutenant l'article du projet de loi relatif à l'expertise légale, article qui reproduisait en termes presque identiques le décret-loi du 5 août 1810 : « ... *C'est ainsi que déjà les choses se pratiquent, MAIS SANS QUE LA LOI Y AIT ELLE-MÊME POURVU... C'est ce qui nous a conduits à vous proposer de régulariser aujourd'hui ce qui, je le répète, est en pratique depuis beaucoup d'années* » (1).

(1) *Moniteur universel*, supplément au numéro 187 du 6 juillet 1822, p. 959.

Au surplus, l'administration des douanes était, à n'en pas douter, le meilleur juge de la question. Or, voici comment, dans une circulaire du 27 juillet 1822, elle commentait l'article 2 du décret-loi du 5 août 1810.

« L'arrêté du 14 prairial an XI, et le décret du 5 août 1810 avaient créé la juridiction des experts légaux, mais dans des termes et pour des circonstances qui ne répondent plus aux vrais besoins du service. La seule force des choses... a fait respecter des décisions qui MANQUERAIENT DE BASE LÉGALE. »

Ainsi on peut considérer l'article 2 du décret-loi du 5 août 1810 comme abrogé. Edicté en vue d'une situation spéciale, il ne devait pas lui survivre. L'arrêt de la cour de cassation du 27 mars 1887 disant que cet article 2 est toujours en vigueur paraît, par suite, tenir un compte insuffisant des circonstances historiques qui ont entouré l'adoption du décret examiné. En d'autres termes, nous ne mettons pas en discussion la légalité ou la force législative qui s'attache aux décrets-lois parus vers 1810 ; nous disons seulement que celui du 5 août s'appliquait exclusivement à un état de choses depuis longtemps disparu.

L'intérêt de cette question réside dans le fait qu'on a voulu se baser sur l'article 2 de ce décret-loi pour étayer la théorie d'après laquelle aucune indemnité n'est due au déclarant en cas d'expertise défavorable à la douane.

Quoi qu'il en soit, légale ou non, la procédure orga-

nisée en 1810, fut suivie, dans la pratique, de 1810 à 1822 pour la solution des différends se rapportant aux marchandises non taxées à la valeur.

Un jury spécial d'examen fut créé pour un autre cas particulier par la loi du 28 avril 1816 (art. 59, 63). Il s'agissait de « *rechercher la nationalité des cotons « filés, des tissus et tricotés de coton et de laine et tous « autres tissus de fabrique étrangère prohibés, recher- « chés et saisis dans le royaume (art. 59).* » Ce jury, composé de cinq négociants assermentés pris dans la classe des fabricants et manufacturiers les plus connus, statuait souverainement au vu d'échantillons que lui transmettait le ministre de l'intérieur. La vérification de la nationalité *pouvait* se faire par le jury sans que les parties fussent présentes ou appelées. (Cass., 3 octobre 1817, S., 1818, 1, 164) (1).

Enlever aux tribunaux ordinaires le soin de statuer sur des matières aussi spéciales que celle des contestations en douane, telle fût en 1810 et en 1816 la préoccupation du législateur.

Le vote de la loi douanière du 27 juillet 1822 lui fut une occasion de consacrer ce principe, en le généralisant.

(1) Ce régime fut supprimé par la loi du 16 mars 1863, article 31.

III

LOI DU 27 JUILLET 1822 ET PÉRIODE POSTÉRIEURE
A CETTE LOI.

L'article 19 de la loi du 27 juillet 1822 stipule « *qu'il y aura près du ministre de l'intérieur trois commissaires experts chargés de statuer sur les doutes et difficultés qui peuvent s'élever relativement à l'espèce, à l'origine ou à la qualité des produits, soit pour l'application des droits, des primes et des privilèges coloniaux, soit pour la suite des instances qui ne sont pas dévolues au jury créé par l'article 59 de la loi du 28 avril 1816. Le ministre leur adjoindra pour chaque affaire et selon sa nature au moins deux négociants ou fabricants, qui auront voix consultative.* »

Cet article spécifie que les commissaires experts, au nombre de trois, statuent sur les « *doutes et difficultés* » alors que le décret-loi du 5 août 1810 ne visait que la « *fausseté* » dans la déclaration, terme beaucoup moins général. Dans ce même décret le rôle des experts-adjoints n'était pas défini : avaient-ils voix délibérative ou consultative ? C'est cette dernière solution que consacre la nouvelle loi. Enfin la compétence du jury d'examen s'étend aux désaccords portant sur l'origine des marchandises.

L'application du principe de l'expertise légale se

trouve ainsi généralisée à toutes les marchandises et à toutes les contestations relatives à leur espèce, à leur qualité et à leur origine.

Quels sont les avantages du nouvel état de choses sur celui antérieur à 1822 ? Quelles garanties le nouveau système de l'expertise légale offre-t-il à la douane et au commerce ? Le principal avantage consiste pour celui-ci dans l'accélération de la solution du litige. C'est là un résultat appréciable : la bonne marche des affaires ne souffrant plus des retards inhérents à l'expertise judiciaire. Pour la douane, les conséquences de cette loi sont plus tangibles : d'abord rapidité de la solution, ensuite plus grande garantie d'impartialité de la part des experts.

Comme l'organisation établie par le décret-loi de 1810, celle prévue par la loi du 27 juillet 1822 est toute administrative. Le gouvernement, en effet, n'a pas équilibré la situation entre les deux parties, douane et déclarant : il s'est toujours réservé le choix des commissaires-experts et celui de leurs adjoints, qui, d'ailleurs, n'ont que voix consultative. Sur ce point-là, la nouvelle institution semble constituer un recul sur l'expertise telle qu'elle existait dans le droit commun. Les déclarants en effet, n'ayant plus le droit de désigner leurs experts, peuvent ne plus avoir la même confiance dans les décisions de cette juridiction purement administrative. A leurs yeux, l'institution, bonne dans son principe, est viciée cependant dans son organisation. Ces

diverses considérations n'échappèrent point à quelques députés lors de la discussion de la loi. C'est ainsi que M. Manuel s'éleva contre le projet de loi du gouvernement «... *C'est l'administration elle-même, intéressée*
« *dans toutes les contestations qui s'élèveront, qui nom-*
« *mera le jury chargé de prononcer, et pour comble*
« *d'extraordinaire ces juges seront choisis en l'absence*
« *des autres parties intéressées ; ils prononceront*
« *sans instruction préalable, sans qu'il soit indiqué de*
« *quelle manière ces parties pourront présenter leurs*
« *réclamations.* »

Ces observations paraissent fondées à tous égards. Les décisions ainsi rendues par des arbitres uniquement nommés par le gouvernement soulevèrent de vives réclamations de la part du commerce. Néanmoins ce ne fut qu'en 1860 qu'une convention commerciale conclue avec l'Angleterre le 12 octobre donna une satisfaction partielle à ces plaintes.

D'après cet accord, la douane, *outre son droit de préemption*, avait la faculté de recourir à l'expertise, faculté qui appartenait aussi au déclarant. Ce dernier et le chef local du service de la douane choisissaient chacun un arbitre. La clause la plus marquante était celle-ci : « *En cas de partage, où même au moment de*
« *la constitution de l'arbitrage, si le déclarant le re-*
« *quiert, les experts choisissent un tiers-arbitre ; s'il y*
« *a désaccord, celui-ci sera nommé par le président du*
« *tribunal de commerce du port d'introduction ou à*

« défaut par le président du tribunal de commerce du
« lieu le plus voisin. La décision arbitrale devra être
« rendue dans les quinze jours qui suivent la constitu-
« tion de l'arbitrage » (1).

Ainsi, la convention de 1860 donnait aux deux experts le droit de choisir leurs arbitres. Mais, parce qu'entièrement libre, ce choix portait parfois sur des personnes peu qualifiées par leurs connaissances techniques ou professionnelles pour remplir le rôle d'expert. Le protocole joint à la déclaration signée le 24 janvier 1874 entre la France et l'Angleterre mit fin à cet état de choses défectueux en réservant aux chambres de commerce dans la circonscription desquelles se trouvaient des bureaux de douane ouverts à l'importation des marchandises taxées à la valeur, le soin de dresser chaque année et de déposer dans ces bureaux, une liste de fabricants ou de négociants dans laquelle la douane et le déclarant devaient obligatoirement choisir leurs experts. D'autre part, l'exercice du droit de préemption de l'administration subissait une importante restriction : si, dans les quarante-huit heures qui suivaient la déclaration donnant lieu à litige, la douane préférait s'en rapporter à l'expertise légale, son droit de préemption se trouvait éteint. L'importateur pouvait alors entrer en possession immédiate de ses marchandises, après prélèvement d'échantillons, et sous ré-

(1) *Collection des lois, décrets*, Duverger, 1860, t. LX, p. 539.

serve de garantir le paiement des droits et amendes que pouvait rendre exigibles la décision des experts. Ceux-ci devaient statuer dans un délai de dix jours à compter de leur constitution, alors que sous l'empire de la convention de 1860 ce délai était de 15 jours. Si les experts n'arrivaient pas à se mettre d'accord, le tribunal de commerce désignait un tiers-arbitre qui ne pouvait être qu'un négociant ou fabricant « *s'occupant pratiquement du produit faisant l'objet du litige.* »

Enfin une dernière garantie était accordée aux deux parties : l'expertise qui devait déterminer la valeur des produits pouvait avoir lieu soit au point d'arrivée, soit à Paris, dans les conditions rappelées ci-dessus.

Possibilité de la désignation des experts par les parties, faculté de pouvoir leur fournir des explications et leur remettre, au besoin, des pièces justificatives de nature à faciliter la solution des litiges douaniers, tels étaient les avantages résultant de la nouvelle réglementation. Il ne faut pas oublier cependant que ce droit ne s'appliquait encore qu'aux litiges relatifs à la valeur des marchandises. La convention commerciale conclue entre la France et l'Angleterre le 24 janvier 1874 et approuvée par une loi du 29, en étendit les principes aux « *dissentiments* » portant sur la *dénomination*, l'*origine*, ou la *classe* des marchandises. D'après l'article 4, les deux experts adjoints, — dont parle la loi de 1822 — au lieu d'être nommés par le ministre du commerce « *pouvaient* » désormais être désignés

l'un par la douane, l'autre par le déclarant, parmi
« des négociants ou des fabricants inscrits sur une liste
« formée annuellement par le président de la chambre
« de commerce de Paris et transmise au ministre du
« commerce. »

Ces deux experts adjoints devaient dorénavant statuer eux-mêmes sur le litige, alors que la loi du 27 juillet 1822 ne leur donnait que voix consultative. Toutefois, en cas de désaccord, le comité d'expertise continuait d'intervenir, mais en qualité de tiers-arbitre (1).

Cette procédure n'était d'ailleurs pas obligatoire pour l'importateur, en ce sens que celui-ci pouvait toujours recourir à l'expertise fonctionnant suivant les règles de la loi de 1822 (2).

Par la suite, d'autres pays étrangers furent admis, sur leur demande, à bénéficier de ces dispositions si libérales.

La procédure organisée par la loi du 27 juillet 1822, en matière d'expertise légale, devenait ainsi d'une application de plus en plus restreinte. Du moment où cette loi était reconnue défectueuse, mieux valait la modifier par la voie de la législation intérieure et non au moyen de dispositions internationales. C'est ce que comprit le gouvernement qui, en 1881, lors de la dis-

(1) Lois et règlements des douanes, circulaire du 3 février 1874, n° 1235.

(2) Lois et règlements des douanes, circulaire du 3 février 1874, n° 1235, p. 2.

cussion d'une loi douanière, demanda au Sénat d'adopter la réglementation suivante, devenue l'article 4 de la Loi du 7 mai 1881 (§§ 1, 2 et 3) (1). « L'article 19 de la loi du 27 juillet 1822 est modifié et complété ainsi qu'il suit : les deux négociants ou fabricants adjoints aux commissaires-experts pour chaque affaire de douane seront à l'avenir désignés l'un par la douane, l'autre par le déclarant, et choisis sur une liste que dressera, chaque année, la chambre de commerce de Paris. Dans le cas où l'une des parties refuserait de désigner son arbitre, cette désignation sera faite sur la même liste, à la requête de l'autre partie, par le juge de paix du canton dans lequel sera situé le bureau d'importation. Si les deux experts tombent d'accord, le comité d'expertise légale enregistrera leur décision qui sera définitive. En cas de désaccord, le comité d'expertise opérant dans les conditions prescrites par l'article 19 de la loi du 28 juillet 1822, remplira le rôle de tiers arbitre et décidera en dernier ressort. »

Le législateur généralisait ainsi quelques-unes des règles applicables seulement jusqu'alors aux expertises concernant les produits originaires des pays bénéficiant de l'article 4 de la convention franco-anglaise du 24 janvier 1874. Les principales clauses de cette conven-

(1) Rapport supplémentaire de M. Paris au Sénat, 19 mars 1881, *Jour. officiel* des 20 et 24 mars 1881, p. 406, *Doc. parl.*, p. 266 ; Sirey, *Lois annotées*, 1882, p. 236.

tion relatives à l'expertise légale ont, en effet, passé dans la nouvelle loi avec une seule modification, qui vise l'autorité chargée de dresser la liste annuelle des experts. C'est la chambre de commerce de Paris elle-même qui formera cette liste, tandis qu'auparavant ce soin incombait uniquement à son président.

La douane et le commerce ont désormais la faculté de choisir chacun son arbitre. La situation des deux parties se trouve ainsi équilibrée sur ce point.

L'article 4 de la loi du 7 mai 1881 attribue également au comité d'expertise légale la connaissance exclusive des contestations s'élevant sur la valeur des marchandises taxées *ad valorem* (celles-ci sont maintenant l'exception) : « *La même procédure sera suivie pour les expertises relatives aux marchandises taxées à la valeur. Lorsque la valeur constatée par les experts sera supérieure à la valeur totale déclarée, on appliquera les pénalités édictées par l'article 21, titre II de la loi du 22 août 1791 en matière de fausse déclaration quant à l'espèce.* »

Deux conséquences découlent de l'ensemble de ces textes :

1° Le droit de préemption est supprimé ;

2° La procédure de l'expertise légale est uniformisée pour tous les litiges concernant l'espèce, la qualité, l'origine et la valeur des marchandises soumises au régime des douanes.

La procédure suivie jusqu'alors en vertu des disposi-

tions combinées de la convention franco-anglaise du 12 décembre 1860 et du protocole du 22 janvier 1874 (1) disparaît donc ou plutôt est ramenée au type consacré par la loi du 27 juillet 1822 (art. 19) modifiée et complétée par la loi actuellement exposée.

La loi du 7 mai 1881 avait apporté de sérieuses améliorations au régime de l'expertise légale. Cependant, certains points en étaient encore critiquables. Les principales chambres de commerce du pays ne cessèrent de protester contre la disposition législative qui réservait à la chambre de commerce de Paris le droit exclusif de dresser chaque année la liste des experts adjoints. Elles réclamaient pour elles-mêmes la faculté de pouvoir désigner des experts de leur circonscription « *plus spécialement compétents pour l'examen des produits particuliers de leur région, souvent fort peu connus sur le marché de Paris* » (2).

L'article 9 de la loi du 11 janvier 1892 fit cesser cette inégalité entre la Chambre de commerce de Paris et celles de province : « Par application de l'article 4 de « la loi du 7 mai 1881, la liste sur laquelle les adjoints « aux commissaires-experts doivent être choisis, sera « dressée chaque année par le ministre du commerce... « et le ministre des finances après consultation des « chambres de commerce. Ces chambres transmettront

(1) Protocole annexé à la déclaration signée le 24 janvier 1874 entre la France et la Grande-Bretagne.

(2) Rapport de M. Méline sur le projet de loi douanière (1891).

« chaque année au ministre du commerce leurs propositions à cet effet. »

Enfin, ce même article étend le nombre des personnes susceptibles de pouvoir être experts et de figurer à ce titre sur la liste annuelle. A l'ancienne rubrique des « fabricants et négociants », l'article 9 substitue la rédaction suivante : « *Cette liste comprendra les personnes possédant, soit par la pratique des opérations commerciales ou industrielles, soit par leurs connaissances techniques, agricoles, commerciales ou scientifiques, une compétence spéciale pour les objets en litige.* »

Avec l'article 9 de la loi du 11 janvier 1892 nous sommes arrivés au dernier texte législatif visant l'expertise légale en matière de douanes.

L'évolution de cette expertise — ainsi exposée dans ses principales phases — se caractérise par la tendance du législateur à équilibrer la situation des deux parties, douane et redevables. Cette tendance s'est manifestée par l'octroi de garanties de deux sortes :

1° Garanties d'impartialité : droit accordé aux intéressés de choisir leurs experts.

2° Garanties de capacité : extension de la liste des personnes pouvant être experts.

Est-ce à dire que tout soit pour le mieux dans le régime actuel de l'expertise légale ? Il en est de cette

institution comme de toutes les autres : toujours par certains côtés elles sont défectueuses et partant perfectibles. Nous aurons plus loin l'occasion de montrer sur quels points l'expertise légale peut encore encourir des critiques.

DEUXIÈME PARTIE

COMMENTAIRE DE LA LÉGISLATION ACTUELLE

Lois des 27 juillet 1822, article 19 ; 7 mai 1881, article 4 ;
11 janvier 1892, article 9.

I

ORGANISATION DE L'EXPERTISE LÉGALE.

Les doutes et difficultés qui peuvent s'élever relativement à l'espèce, à la qualité, à l'origine ou à la valeur des produits sont, ainsi que nous venons de le voir, actuellement réglés par un comité d'expertise institué auprès du ministère du commerce (Lois citées en titre ; tarif des douanes, observations préliminaires, édition 1908, n° 106).

Composition du comité d'expertise légale. — *Les commissaires experts.* — Pour pouvoir valablement statuer sur les contestations qui lui sont soumises, ce comité, ou plus exactement ce jury d'examen, doit comprendre trois commissaires experts (Loi du 27 juillet 1882, art. 19), et deux commissaires adjoints désignés pour chaque affaire spécialement (Lois du 7

mai 1881, art. 4, et 11 janvier 1892, art. 9). En réalité, les commissaires experts sont au nombre de *cinq* (1) dont un suppléant, mais la loi n'exige la présence effective que de trois d'entre eux pour constituer avec les deux adjoints le jury d'examen.

Un crédit spécial de 8.000 francs est ouvert au budget de l'Etat (ministère du commerce), pour permettre l'allocation d'un jeton de présence de vingt francs par séance à chaque commissaire, sans que l'indemnité annuelle puisse dépasser 2.000 francs pour chacun des quatre titulaires. Le commissaire suppléant a droit à un jeton de présence toutes les fois qu'il remplace un titulaire.

Les commissaires experts ne sont point assermentés comme l'étaient les membres du jury créé par la loi du 28 avril 1816 (art. 59, 63).

Les commissaires-adjoints. — Le choix des personnes pouvant siéger comme experts-adjoints au comité de l'expertise légale est limité. Une liste en est, en effet, dressée chaque année par le ministre du commerce et par le ministre des finances après consultation des chambres de commerce. Il faut se hâter d'ajouter que les dispositions de la loi, concernant les qualités requises pour figurer sur cette liste, sont conçues dans un esprit très large et en termes assez généraux pour per-

(1) *Journal officiel*, budget de 1908, chapitre 29 (Ministère du commerce).

mettre à un grand nombre de spécialistes d'avoir accès dans ce comité (1). La liste en question peut comprendre « *les personnes possédant, soit par la pratique des opérations commerciales ou industrielles, soit par leurs connaissances techniques, agricoles, commerciales ou scientifiques, une compétence spéciale pour les objets en litige* ». Le droit qu'ont la douane et le commerce de désigner leurs experts respectifs se trouve ainsi restreint par l'existence de cette liste officielle. Mais on peut voir là plutôt une garantie de capacité très appréciable, les chambres de commerce, dans leurs propositions annuelles, ayant soin de ne désigner que des personnes aptes à remplir convenablement leur mission.

Aussi bien il n'y a pas lieu de s'arrêter aux questions d'incapacité, qui, soit en matière civile, soit en matière administrative ordinaire, peuvent être soulevées au sujet de la désignation des experts. Les chambres de commerce font des « *propositions* » que le ministre du commerce et des finances ont, en fait, le droit de contrôler, lors de la formation de la liste générale.

Disons seulement, dans cet ordre d'idées, que le déclarant, le propriétaire, le destinataire des marchandises ne sauraient être experts dans leur propre cause : nul ne peut être à la fois juge et partie. Ce cas s'est pourtant produit, à l'insu de la douane, il est vrai (Af-

(1) Cette liste comprend environ 15.000 noms.

faire citée dans le *Journal commercial*, n° 1997, du 13 décembre 1907, Marseille).

Les femmes et les étrangers peuvent être experts. Pour les premières il n'existe aucune loi leur déniaut ce droit. Quant aux étrangers, on peut se baser, pour leur accorder le même droit, sur l'arrêt de la cour de cassation du 18 décembre 1847.

Les experts adjoints ne sont pas rétribués, mais « pour les défrayer de leurs frais de voiture dans Paris » (1) on leur alloue un jeton en argent d'une valeur nominale de deux francs. En fin d'exercice, les adjoints, qui ont assisté à plus de vingt séances, reçoivent un jeton en or d'une valeur de vingt francs. Dans le *Journal commercial* (cité plus haut, même numéro), on lit: « les... chambres de commerce sont tenues de payer les frais de déplacement des experts de leur circonscription ». Cette assertion est erronée: aucun crédit n'est prévu dans la comptabilité des chambres de commerce pour l'allocation de semblables indemnités. Le rapport fourni à l'appui du chapitre 29 du budget de 1908 dit d'ailleurs textuellement: les frais de déplacement (chemin de fer, séjour à Paris) des experts qui viennent de la province ne sont pas remboursés.

Laboratoire de chimie. — Près du ministère du commerce existe un laboratoire composé de chimistes as-

(1) *Journal officiel*, budget de 1908, chapitre 29 (Ministère du commerce).

sermentés, chargés de faciliter la tâche des experts en leur fournissant des données précises sur la composition des produits naturels ou fabriqués soumis à l'expertise. L'utilité de cet établissement est incontestable: les procédés scientifiques que l'on y emploie fortifient les garanties que les intéressés sont en droit d'attendre des experts.

Le comité d'expertise légale dont nous venons de voir la composition siège deux fois par semaine (le mardi et le vendredi) dans une annexe du ministère du commerce.. Le chef du bureau de la législation des douanes auprès de ce département remplit les fonctions de secrétaire (1). Il est à peine besoin de faire remarquer que ce haut fonctionnaire est absolument indépendant de l'administration des douanes.

Les rapports entre les commissaires-experts et les commissaires-adjoints varient suivant les circonstances de la procédure. Si les deux adjoints tombent d'accord sur la solution à donner au litige, leur décision lie les trois commissaires-experts, qui n'ont, purement et simplement, qu'à l'enregistrer. Dans le cas contraire, les trois commissaires jouent le rôle de tiers arbitres : les adjoints n'ont plus alors que voix consultative.

(1) Arrêté ministériel du 22 avril 1849.

II

LES CARACTÈRES DE L'EXPERTISE LÉGALE.

Nature juridique du Comité d'expertise légale.

Les commissaires-experts et leurs adjoints ne sont ni les défenseurs ni les mandataires de la douane ou des déclarants. Ils n'en sont pas les défenseurs : ce que la loi attend uniquement d'eux, c'est le règlement impartial des contestations qui leur sont soumises. Ce sont, d'une façon générale, et comme tous les experts, des délégués de la justice et comme tels, ils doivent rester indépendants des parties. Pour les mêmes motifs, ce ne sont pas des mandataires : un mandat suppose un contrat par lequel une personne est chargée par une autre de la représenter et d'agir au mieux des intérêts qui lui sont confiés : cette mission n'est pas celle des experts.

Enfin ceux-ci ne sont pas non plus des *agents* de l'Etat : un agent reçoit des instructions, des ordres, or aucune autorité n'en peut donner aux experts, qui, à cet égard, possèdent ainsi, en principe, une indépendance absolue.

Cette indépendance est d'autant plus nécessaire que les décisions des experts légaux ont force de jugement. Elles sont, en effet, obligatoires pour les parties comme

pour les tribunaux : en ce sens, l'expertise légale offre le caractère essentiel d'un arbitrage forcé.

Cette dérogation au droit commun en matière d'expertise n'a pas fait l'objet, de la part du législateur, d'une disposition expresse, mais elle résulte implicitement des termes mêmes employés par diverses lois pour qualifier les attributions des experts légaux ou pour caractériser ces derniers.

1° *Les textes.*

La loi du 27 juillet 1822 (art. 19) établit « 3 *commissaires experts chargés de STATUER sur les doutes...* » Ainsi ces experts n'auront pas seulement pour mission de donner des *avis*, ils régleront définitivement la question de fait litigieuse. Ce seront donc des arbitres, c'est-à-dire des juges puisque statuer est le propre d'un arbitre et non d'un expert.

Le caractère de cette opération a été mis en relief lors de la discussion de la loi précitée : « *Les décisions (de ces experts) seront irrévocables...* » (1). M. de Saint-

(1) Discours de M. Manuel à la Chambre des députés, *Moniteur universel*, supplément au n° 187 du 6 juillet 1822.

Dalloz, *alph.*, v° *Douanes*, n° 183 ; *Code lois pol.*, n° 1708 ; *Pandectes fr.*, n° 3564. On se base souvent, pour déterminer le caractère des experts légaux institués par la loi de 1822, sur un arrêt de la cour de Douai du 26 avril 1833 (Sirey, 1833, 2^e partie, p. 225). Nous ferons remarquer que cet arrêt, utile à consulter pour le principe général qu'il consacre, se rapporte, toutefois, au jury spécial d'examen établi par la loi du 28 avril 1816 et supprimé depuis 1863.

Criq, directeur général des douanes, commissaire du gouvernement, s'exprimait à son tour ainsi : « *De quoi « s'agit-il donc ? Uniquement du moyen de régler par « un ARBITRAGE éclairé et désintéressé les différends qui « peuvent s'élever entre la douane et le commerce. Que « proposons-nous ? De déférer cet ARBITRAGE à trois experts nommés... par le ministre de l'intérieur.* »

On a soutenu que des travaux préparatoires de cette loi on ne pouvait tirer aucun argument pour déterminer la véritable nature de l'expertise légale, les termes *arbitres* et *experts* ayant été indifféremment employés l'un pour l'autre.

Cette terminologie peut sans doute avoir donné lieu à confusion, mais ce qui importe, c'est le caractère de l'opération même, et non la qualification donnée aux personnes chargées d'y procéder.

Or ce caractère a été accentué encore par la loi du 7 mai 1881 (article 4) : « *Dans le cas où l'une des parties refuserait de désigner son ARBITRE...* » Et plus loin : « *... Si les experts tombent d'accord, le comité « d'expertise légale enregistrera leur décision qui sera « définitive. En cas de désaccord, ce comité remplira « le rôle de tiers arbitre et décidera en dernier ressort.* »

De l'ensemble de ces textes il ressort que le comité d'expertise légale, composé de trois commissaires experts et de deux adjoints, constitue en réalité une véritable juridiction décidant sans appel et en dernier res-

sort toutes les contestations dont la connaissance lui est réservée par la loi.

2° *La jurisprudence.*

Cette interprétation a été consacrée par la jurisprudence constante de la cour de cassation.

Les conséquences juridiques résultant de la nature particulière de l'expertise légale revêtent un caractère tout spécial. Dégagées des cas d'espèce, elles peuvent se résumer ainsi : les décisions émanant d'un jury légalement constitué sont souveraines (1) ; elles sont donc obligatoires pour la douane comme pour le commerce. Il n'y a ni appel, ni recours possible sur le fond de la décision. L'autorité de la chose jugée, qui trouve ici une entière application, fait obstacle à un nouvel examen ou à une contre-expertise. « *On se trouve en présence d'une définition légale de la marchandise.* » (2).

D'un autre côté, du caractère de souveraineté reconnu à ces décisions on a déduit que les experts ne sont pas tenus de les motiver (3). Au point de vue pratique, ce point nous paraît critiquable. L'exposé des considérations d'ordre technique, sur lesquelles est ba-

(1) Cass., 30 avril 1838, S., 1838, 1, 476 ; 30 janvier 1839, S., 1839, 1, 456 ; 14 juin 1876, D. P., 1876, 1, 252.

(2) *Annales des douanes*, année 1907, étude sur le procès-verbal, p. 409, n° 76).

(3) Trib. civ. Marseille, 17 juin 1886 ; Rec. d'arrêts d'Aix, 1887, 2, 44 ; *Pand. fr.*, n° 3565 ; *Pélabon*, n° 359 ; *Circul.*, n° 2065.

sée la décision des experts, permettrait en effet aux agents de la douane de s'en inspirer pour perfectionner, le cas échéant, leur instruction professionnelle et pour diminuer les cas de recours à l'expertise. Une garantie plus grande résulterait d'ailleurs des décisions dont les considérants seraient fortement motivés.

L'expertise légale constitue une procédure spéciale, qui s'impose aux tribunaux eux-mêmes: de plus, les décisions des experts constituent des actes authentiques quant aux appréciations ou évaluations qui y sont contenues: il n'est donc pas permis aux juges d'en suspendre l'effet (1).

Juridiction exclusive, aux décisions souveraines, tel est, en résumé, le caractère dominant de l'expertise légale et dont tous les autres ne sont que les corollaires.

III

COMPÉTENCE DES EXPERTS LÉGAUX EN MATIÈRE DE DOUANES

La mission des experts légaux consiste, d'après les lois des 27 juillet 1822 (art. 19), 7 mai 1881 (art. 4) à statuer sur les doutes et difficultés qui peuvent s'élever

1) Arrêts Cass., 30 avril 1838, Sirey, 1838, 1, 476; 30 janvier 1839, S., 1839, 1, 156; Observations préliminaires du tarif des douanes, n° 106 (édition 1908).

sur l'espèce, la qualité, l'origine, ou la valeur des produits soumis au régime des douanes (1).

L'espèce, la qualité, l'origine, la valeur sont les éléments qui déterminent la position tarifaire de ces produits. En allant du terme général au terme particulier, une marchandise peut être classée dans le tableau des droits de douane suivant sa nature, son espèce, sa qualité. L'origine et l'espèce se confondent parfois.

M. Pabon donne de ces différentes expressions les définitions suivantes : « Le mot ESPÈCE signifie le nom « sous lequel est désignée la marchandise dans le tarif « et qui la distingue d'une autre marchandise de même « nature. Le mot QUALITÉ indique les caractères qui distinguent une marchandise d'une autre de la même « espèce qui est soumise à un droit différent » (2). Ainsi l'iode et le phosphore forment deux espèces de produits chimiques. Le phosphore, à son tour, se divise, d'après ses qualités, en phosphore blanc et en phosphore rouge.

L'origine d'une marchandise est déterminée par le pays de production ; toutefois le pays d'origine, pour un produit manufacturé, est celui où ce dernier a été fabriqué (3) et non celui d'où la matière première a été tirée.

D'après la loi du 4 floréal an IV, article 1, et l'arrêté

(1) *Tarif des douanes*, observations préliminaires, édition 1908 ; *Annales des douanes*, 1907, p. 110, n° 77, Etude sur le procès-verbal.

(2) Pabon, *Traité des infractions de douanes*, édition 1893, p. 206.

(3) *Tarif*, observations préliminaires, édition 1908, n° 54.

du ministre des finances du 25 juin 1827, la *valeur* à déclarer est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane.

Les droits d'entrée n'entrent pas dans le calcul de cette valeur qui est la même, qu'il s'agisse de marchandises soumises au paiement immédiat de droits ou destinées pour l'entrepôt ou pour le transit. Mais par application du principe suivant lequel « *c'est la valeur ACTUELLE qui doit servir de base à la taxation, le commerce a le droit de modifier la valeur primitivement déclarée* » quand il s'agit de marchandises retirées de l'entrepôt, ou ayant donné lieu à des expéditions de transit ou de mutations d'entrepôt (1).

Les ordonnances des 21 mai 1845, article 2, et 10 mars 1846, article 4, ont étendu la compétence des experts légaux « *aux contestations qui peuvent s'élever sur L'IDENTITÉ du riz décortiqué et nettoyé ainsi que des huiles d'olive et de graines grasses, avec les riz en grains et en paille et les huiles brutes importées sous le régime de l'admission temporaire* » (2).

La compétence des experts comporte certaines restrictions.

1° *Incompétence de quelques experts légaux.* — Dans deux cas, la loi attribue spécialement à une catégorie

(1) *Tarif*, observations préliminaires, édition 1908, n° 82.

(2) Circulaires des douanes, nos 2067 et 2103 ; *Observations préliminaire du tarif*, édition 1908, n° 272, p. 211 et 223 ; *Annales des douanes* (1907), étude sur le procès-verbal, p. 110, n° 78.

déterminée d'experts la connaissance exclusive des difficultés s'élevant sur la qualité de certains produits. Ainsi les chimistes inscrits sur la liste des experts adjoints peuvent, seuls, statuer sur les contestations relatives aux huiles minérales propres à l'éclairage et aux mélasses destinées à la distillation (1). (Loi du 11 janvier 1892). On ne pourra donc pas par exemple dans le 1^{er} cas choisir comme experts des négociants s'occupant du commerce des huiles. Mais, en somme, les parties intéressées conservent encore — dans les limites tracées par la loi — le droit de désigner leur expert.

2° Incompétence des experts légaux dans certains cas.

— Plus radicales sont les dérogations apportées à la législation de l'expertise par d'autres dispositions de la loi du 11 janvier 1892, en ce qui concerne la levure de distillerie et de bière, et par le décret du 8 août 1878 (article 1) pour la teneur en sucre des produits sucrés présentés à la décharge des comptes d'admission temporaire (2). Les constatations nécessaires sont opérées par les laboratoires administratifs du ministère des finances ; elles sont définitives, et par conséquent elles s'opposent au recours à l'expertise légale.

Enfin ce recours n'existe pas pour les contestations se rapportant aux vins présumés suralcoolisés ou

(1) Règlements compris sous le nom d'*Observations préliminaires* (Librairie Oudin, p. 39, n° 191).

(2) *Observations préliminaires*, n° 106, note 1, n° 269.

mouillés (1). De même les vérifications des poissons rapportés par des bateaux pêcheurs français et présentés comme ayant été pêchés par ces navires sont effectuées concurremment par les services de la douane et de la marine.

Nature et étendue de la compétence des experts légaux. — Abstraction faite des exceptions ci-dessus énumérées, la compétence des experts légaux exclut celle de toute autre juridiction dans les matières visées par la loi. On peut dire que c'est une compétence *ratione materiæ*. Elle en présente tous les caractères : impossibilité pour les parties, en cas de recours à l'expertise légale, de modifier, d'un commun accord, l'application des règles de cette compétence ou de s'en rapporter à un autre mode de preuve, à l'expertise ordinaire par exemple.

La compétence des experts légaux est d'une autre nature que celle des experts ordinaires. Ceux-ci ne sont que des *témoins* uniquement chargés de donner un avis, sur n'importe quelle matière, avis auquel le juge n'est pas tenu de se conformer. La décision des experts légaux, au contraire, lie le tribunal qui ne peut substituer son appréciation à la leur. Procédure spéciale, établie par la loi pour des cas déterminés, l'expertise légale est obligatoire et non facultative pour les tribunaux : ceux-ci ne peuvent la remplacer par un autre

(1) *Observations préliminaires*, n° 110.

mode de vérification (1). La compétence des experts légaux, en un mot, ne peut être suppléée par aucune autre.

On s'est demandé, dès lors, si le droit d'assimilation qu'exerce l'administration des douanes pour la taxation des marchandises omises au tarif, ne mettait pas en échec la plénitude de cette compétence.

Nous ne le pensons pas. Bien plus, nous estimons qu'en réalité c'est plutôt le contraire qui se produit : la compétence des experts annihile en fait le droit d'assimilation de la douane. Précisons. En quoi consiste d'abord l'assimilation ? Les observations préliminaires du tarif (n° 116) la caractérisent en ces termes : « *Le droit d'assimilation s'entend uniquement de la désignation de l'article du tarif auquel, en raison de l'analogie, le nouveau produit importé paraît devoir être assimilé.* » Supposons que, conformément à ce texte, l'administration assimile un produit nouveau à un autre spécialement repris au tableau des droits : le service est lié par ce classement, mais l'importateur ne l'est nullement. Il peut, en effet, ne pas accepter l'appréciation des agents de la visite, qui se trouvent alors réduits à provoquer le recours aux experts légaux. Si la décision arbitrale confirme la déclaration — et semblable solution peut indéfiniment se renouveler pour les produits de l'espèce — à quoi aura abouti le droit d'assimi-

(1) Cass., 30 avril 1838, Sirey, 1838, 1, 476 ; 30 janvier 1839, Sirey, 1839, 1, 156 ; 14 juin 1876, D., 1876, 1, 252, Sirey, 1877, 1, 19.

lation de l'administration ? La décision des experts n'est-elle pas souveraine ? On peut donc dire que la théorie qui reconnaîtrait à l'assimilation administrative un caractère absolu serait incompatible avec l'institution de l'expertise légale telle qu'elle est organisée actuellement. Les experts, en effet, ont seuls qualité pour statuer sur l'*espèce* et la *qualité* d'une marchandise. Or ces termes sont généraux : ils ne souffrent aucune exception. Ils sont trop généraux même. A notre avis, la mission des experts devrait se borner à indiquer le *nom commercial* de la marchandise litigieuse et les caractères qui peuvent la différencier d'une autre au point de vue tarifaire. Au vu de ces éléments d'appréciation la douane appliquerait à ce produit soit la taxation prévue par le tableau des droits, soit celle provenant d'une assimilation qu'elle pourrait alors considérer comme inattaquable, du moins par les experts.

Ainsi comprise, la mission des experts et les attributions de l'administration se concilieraient très bien. Un exemple précisera notre pensée : Les skis sont classés par l'administration dans les ouvrages de bimbeloterie taxés à 60 francs les 100 kilos. Si un importateur les déclare comme ouvrages en bois de la catégorie de ceux taxés à 12 fr. 50, le recours à l'expertise devient inéluctable. Les experts appelés à déterminer l'espèce de cette marchandise pourront formuler leur avis dans ces termes : l'objet consiste en « *ouvrages en bois* » et non en bimbeloterie. Dans ce cas, le droit d'assimilation de l'ad-

ministration n'est qu'illusoire. Il en serait différemment si les experts étaient obligés de dire le nom commercial du produit et d'en indiquer les caractères (skis en bois dur, ornementés...). L'administration pourrait, dans ces conditions, appliquer à ces skis le droit qu'elle a prévu pour les objets analogues. Son assimilation serait définitive (Nous ne parlons pas de l'application du droit qui donne lieu à un recours devant le juge de paix lorsque le redevable ne la trouve pas fondée).

En somme, n'en serait-il pas ainsi, si le tarif pouvait mentionner toutes les marchandises imaginables avec un droit spécial pour chacune d'elles. Dans cette hypothèse, le rôle des experts ne se bornerait-il pas à indiquer le nom des objets qui leur seraient soumis. Quant à la tâche de l'administration elle serait facile, puisque au regard du nom de la marchandise se trouverait le droit applicable.

Actuellement, le droit d'assimilation ne limite, en aucune manière, la compétence des experts légaux. Comme nous l'avons dit plus haut, ce sont plutôt ceux-ci qui, en fait, peuvent ne tenir aucun compte de cette classification administrative.

Il faut, cependant, remarquer qu'au fond, ce droit d'assimilation est indispensable à l'administration. N'existerait-il pas, comme on l'a soutenu (1), qu'il faudrait le créer.

(1) Thibault, *Traité du contentieux*, p. 320 (édition 1888).

En présence de marchandises non reprises au tarif, le service ne peut que demander des instructions pour leur taxation. L'administration est bien obligée de prendre position, puisqu'elle ne peut se refuser à liquider les déclarations. Elle devrait, dit-on, recourir à l'expertise. Mais si l'importateur ne veut pas s'exposer aux délais de cette procédure et préfère s'en rapporter immédiatement aux appréciations du service, comment celui-ci pourra-t-il déterminer les droits exigibles si on ne reconnaît pas à l'administration le droit d'assimilation ? Par ailleurs, les décisions des experts ne constituent que des solutions d'espèces et n'ont ainsi aucun caractère de généralité. Or, le service a besoin de règles stables. Il y aurait à craindre aussi que des droits différents ne fussent appliqués dans les divers bureaux de douane, par suite du manque d'unité dans les sentences arbitrales.

En dernière analyse, l'administration a l'obligation de décider que des produits ne figurant pas au tarif seront assimilés à d'autres ou à une catégorie d'autres spécialement désignés. Mais cette assimilation peut, en fait, être contestée par le redevable qui a, en effet, la faculté d'en appeler : 1° aux experts légaux pour la fixation des espèces et qualités (ce qui équivaut à l'assimilation) ; 2° au juge de paix s'il estime que l'application des droits n'est pas conforme à la décision des experts.

IV

CAS DE RECOURS À L'EXPERTISE LÉGALE

Il y a lieu de recourir à l'expertise légale toutes les fois qu'il s'élève des contestations sur l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur des marchandises soumises au dédouanement et dans les cas prévus par les ordonnances des 21 mai 1845 et 10 mars 1846. Les appréciations du service ne peuvent, dans ces sortes d'affaires, être tenues pour absolues et par suite pour définitives ; elles n'ont que la valeur d'une simple opinion et l'on conçoit que cette opinion puisse être contrôlée par des hommes ayant des connaissances spéciales sur l'objet litigieux.

Que le service ait de simples doutes sur la véracité des indications d'une déclaration, ou qu'il les considère comme fausses, (1) il doit, si l'intéressé maintient les termes de sa déclaration, en référer aux experts légaux. Tant que ceux-ci n'ont pas statué, on peut dire que l'infraction n'est pas légalement établie ; par conséquent, les agents de la visite doivent s'abstenir de la constater par procès-verbal et de saisir la marchandise. Ce serait préjuger de la décision des experts que d'opérer autrement. En somme, s'il y a divergence d'appréciation en-

(1) Cass. civ., 28 mars 1887, Dalloz, 1887, 4, 446, Sirey, 1887, 4, 417.

tre le déclarant et le service, celui-ci doit se borner à *exprimer des doutes*. Le déclarant se trouvera ainsi dans l'alternative de s'en rapporter à la décision du service ou de subir l'expertise.

1° Le déclarant peut accepter l'appréciation du vérificateur, ce qui met fin à la contestation et rend inutile le recours aux experts. Il doit alors « *signer, séance tenante, une reconnaissance de la contravention en souscrivant un acte contentieux (soumission modèle B, transaction).* »

2° « *Si le déclarant n'accepte pas l'appréciation du service, celui-ci suspend la vérification et notifie le recours aux experts légaux (1).* »

Dans la procédure de l'expertise légale, le déclarant joue un rôle purement passif. Sans doute, en contestant les allégations du service, il oblige ce dernier à faire appel aux experts pour trancher le différend, mais il ne peut pas lui-même recourir *directement* à ces experts. Le jury d'examen organisé par la loi du 27 juillet 1822 n'est pas une juridiction devant laquelle l'intervention des tiers soit prévue et organisée (2).

L'administration perd le droit dont il s'agit lorsque la marchandise a été saisie : « c'est alors au tribunal seul qu'il appartient d'ordonner l'expertise (3).

(1) *Observations préliminaires du tarif*, n° 107 ; Delandre (1903), p. 48 ; *Annales des douanes* (1907), étude sur le procès-verbal, p. 110, n° 80 ; Circulaire douanes, n° 2065.

(2) Sirey, 1887, 1, 14.

(3) Dalloz, *alphab.*, v° *Douanes*, n° 105.

L'expertise légale faisant partie d'une législation spéciale doit être de droit strict dans son application. C'est ainsi qu'il n'y a pas lieu de recourir à ce mode de preuve lorsque le service, à la suite de contestations purement matérielles, a pu se convaincre de la fausseté de la déclaration. Ces contestations sont celles qui se réfèrent au poids, à la mesure et à la provenance. (La provenance est déterminée par le pays d'où la marchandise a été importée en droiture. (1) Elle ne se confond pas toujours avec l'origine fixée par le pays de production). L'infraction doit alors être immédiatement constatée : « *Le procès-verbal que le vérificateur, à défaut de soumission passée par le contrevenant, rédige dans ces conditions, fait pleine et entière foi en justice* (2). »

En traitant de la compétence des experts légaux nous avons vu qu'elle avait été restreinte dans quelques cas : ainsi, ne peuvent être soumises à l'expertise légale les contestations relatives aux huiles minérales propres à l'éclairage, à la richesse saccharine des mélasses importées pour la distillation, à la levure, à la teneur en sucre des produits sucrés, aux vins suralcoolisés ou mouillés et aux produits de pêche. Enfin ne peuvent donner lieu à expertise les questions concernant les fausses marques de fabrique. (3)

(1) *Observations préliminaires du tarif*, n° 54.

(2) *Circulaire douanes*, 20 novembre 1890, n° 2065 ; *Observations préliminaires du tarif*, n° 107.

(3) *Observations préliminaires du tarif*, nos 100 et 107.

« *Il a été jugé qu'il n'y a pas lieu de recourir à l'expertise quand la douane produit et lorsque le juge trouve dans les débats ou dans les documents de la cause, tous les éléments constitutifs de la fausseté de la déclaration* » (1).

Il ne saurait entrer dans le cadre de cette étude de relever tous les jugements ou arrêts intervenus en matière d'expertise légale et visant spécialement les cas de recours à cette procédure. Ce sont des cas d'espèce pour la solution desquels les cours ou tribunaux n'ont pu éprouver de bien grandes difficultés. Les termes de la loi sont en effet précis : les contestations sur lesquelles peuvent statuer les experts sont « *celles qui portent sur l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur des marchandises* » (Loi des 27 juillet 1822 et 7 mai). Si l'un des caractères ainsi visés est en jeu, l'expertise s'impose.

(1) Trib. de paix, 3^e canton, Marseille, 3 décembre 1886 ; trib. civ. de Marseille, 4 juin 1887, Pélabon, n° 342 ; Jugement ou arrêts cités par les *Annales des douanes* (1907), p. 111 de l'étude sur le procès-verbal.

V

PROCÉDURE PRÉALABLE A L'EXPERTISE LÉGALE

1° Désignation des experts.

Lorsqu'il s'élève une contestation sur l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur d'une marchandise, le déclarant est obligé de dire, sur le champ, s'il accepte ou non l'appréciation du service. Aucun délai ne doit lui être accordé pour référer des résultats de la vérification à ses commettants et pour leur demander des instructions à ce sujet. En présentant la marchandise au dédouanement, le déclarant doit être en mesure de satisfaire à toutes les formalités qui peuvent être exigées. D'un autre côté, le recours en garantie prévu par la loi du 22 août 1791, titre XII, article 1^{er}, n'a pas de raison d'être tant que la décision des experts n'est pas intervenue, car l'opération du prélèvement d'échantillons n'a pas un caractère contentieux (1), l'infraction n'étant pas encore prouvée légalement.

Au surplus, le déclarant, si c'est un commissionnaire, a le droit de désigner lui-même un expert sans craindre, de ce fait, un recours de la part du propriétaire de la marchandise (2). Ce droit est la contrepartie de celui

(1) Circulaire des douanes du 20 décembre 1890, n° 2065.

(2) Tribunal civil Saint-Dié, 14 février 1879 ; Doc. cont. de l'administration des douanes, n° 754.

qu'à la douane de ne mettre en cause que le « *conducteur* » de marchandises, cette expression devant être entendue dans un sens très large (1).

Cependant, pour la désignation de l'expert, le service peut accorder au déclarant, sur sa demande, un délai maximum de six jours pour lui permettre de consulter ses mandants sur le choix de cet expert. Mais malgré ce délai, les échantillons doivent être prélevés et envoyés à l'administration centrale des douanes.

Hâter le plus possible la procédure des expertises, telle est la préoccupation constante de l'administration. C'est de ce principe qu'elle s'est inspirée dans la rédaction de la circulaire du 20 décembre 1890, n° 2065, où sont condensées toutes les instructions relatives à cette matière.

Quand le déclarant a laissé passer le délai de six jours sans avoir indiqué le nom de l'expert choisi, ou quand il ne veut pas participer à l'expertise, soit en ne désignant pas cet expert, soit en refusant d'assister au prélèvement des échantillons, le receveur des douanes adresse au juge de paix du canton dans lequel se trouve le bureau d'importation une requête (2) motivée tendant à obtenir de ce magistrat : 1° la nomination de l'expert que le redevable refuse de choisir ; 2° l'autorisation de prélever d'office les échantillons nécessaires à l'expertise ; 3° la désignation d'un officier ministériel ou d'un

(1) Loi du 22 août 1791, t. XII, article premier.

(2) Cette requête est soumise à l'impôt du timbre.

courtier chargé de représenter le déclarant lors du prélèvement (1).

Cette requête est signifiée au déclarant avec citation en justice de paix. Le délai accordé pour comparaître ne peut être inférieur à un jour franc, sauf dans le cas où l'urgence pourrait nécessiter la demande d'une cédule permettant d'assigner dans un délai plus court.

Si la partie visée par la citation persiste à ne pas vouloir choisir son expert ou ne comparaît pas, le juge de paix fait immédiatement droit à la requête de la douane. L'ordonnance (2) ainsi rendue est exécutoire par provision, nonobstant opposition ou appel. Elle doit être notifiée à l'intéressé, qui peut revenir sur sa décision et assister lui-même au prélèvement des échantillons.

Dans le cas envisagé jusqu'ici, nous avons supposé que c'était le déclarant qui s'opposait au recours à l'expertise en ne désignant pas d'expert. L'hypothèse où la douane se refuserait à remplir cette dernière formalité semble peu vraisemblable, en présence surtout des termes formels de la loi du 27 juillet 1822, qui fait une obligation au service de soumettre les litiges douaniers à un jury spécial. Quoi qu'il en soit, le fait a été

(1) *Observations préliminaires du tarif*, n° 107 ; Circulaire n° 2065 (1890), modèle de requête en annexe.

(2) Cette ordonnance doit être enregistrée dans les 20 jours de sa date : Loi du 22 frimaire, an VII, article 68, § 1^{er}, n° 46 et loi du 28 février 1872, article 4 ; Décision administrative du 28 septembre 1908.

prévu par la loi du 7 mai 1881, article 4 : « Dans le cas
« où L'UNE DES PARTIES *refuserait de désigner son arbitre,*
« *cette désignation serait faite sur la même liste, à la*
« *requête de l'autre partie, par le juge de paix du canton*
« *dans lequel sera situé le bureau d'importation.* » La
seule espèce où ce texte nous paraît susceptible de recevoir une application est la suivante : la douane, qui, tout en contestant la déclaration du redevable, ne voudrait pas soumettre le différend aux experts, ne pourrait que saisir la marchandise qu'elle considère comme fausement qualifiée. Or le tribunal appelé à valider cette saisie provoquerait d'office l'expertise légale. A ce moment-là, le déclarant pourrait utilement faire nommer l'expert de la douane par le juge de paix.

Le législateur a entendu laisser à chaque partie le soin de désigner son expert. Ce n'est que lorsque l'une d'elles refuse d'user de ce droit que cette désignation a lieu par ordonnance du juge de paix. Dans ce dernier cas, celui-ci ne peut, sans excès de pouvoir, nommer en même temps que cet expert celui de la partie requérante, ainsi qu'ont cru devoir le faire certains juges de paix. Rien dans la loi du 7 mai 1881 n'autorise une semblable interprétation.

2° Prélèvement et envoi des échantillons.

L'échantillon destiné aux experts doit être prélevé
« sans le moindre retard » (1) par les soins du service

(1) Circulaire des douanes, n° 2065 (1890).

et en présence du redevable ou de son représentant. Cette opération est constatée par un acte de prélèvement contenant remise, sous caution, de la marchandise et mentionnant, en outre, le nom de l'expert choisi par l'intéressé (ou par le juge). L'expert de la douane est ultérieurement désigné par l'administration centrale elle-même. L'échantillon est scellé du cachet du bureau de la douane et de celui du déclarant ou de l'officier ministériel délégué par le juge de paix pour le suppléer. Ces cachets sont décrits ou reproduits sur l'acte de prélèvement.

Caractère de l'acte de prélèvement. — Tant que les experts légaux ne se sont pas prononcés sur la contestation qui leur est soumise, l'infraction de fausse déclaration n'existe pas en droit. Il s'ensuit que l'acte de prélèvement dressé contradictoirement avec le redevable, n'a le « caractère ni d'un acte de poursuite, ni d'un acte de procédure établi en vue d'une action ou d'une défense. Il faut y voir seulement une opération administrative » (1).

En est-il de même quand le redevable se refuse à participer à l'acte de prélèvement et que celui-ci n'est établi que sur ordonnance du juge de paix ? On considérerait autrefois que « l'affaire prenait dès le début un caractère contentieux » (2). Mais une décision rendue le

(1) Décision de l'administration des douanes du 6 juillet 1905, *Annales des douanes*, 1905, p. 190.

(2) Delandre, 1903, v° *Expertise légale*, p. 49, n° 35.

28 septembre 1908 par la direction générale des douanes a assimilé l'acte rédigé dans ces conditions à celui fait en présence de l'intéressé. Cette interprétation s'appuie essentiellement sur la considération suivante: « *Le seul objet de l'ordonnance du juge de paix est de sauvegarder les intérêts du redevable en le faisant représenter à l'opération du prélèvement* » (1). On en déduit que cette ordonnance n'est qu'un acte de pure juridiction gracieuse, n'engageant aucune instance et ne modifiant nullement les rapports des parties quant au litige lui-même. Comment, d'ailleurs, la douane pourrait-elle, légalement, exercer des poursuites tant que les experts n'ont pas rendu leur décision? Comme l'a fait ressortir la décision administrative précitée, le caractère de l'acte de prélèvement dépend de la nature même de cet acte et non des circonstances ou des conditions dans lesquelles il peut intervenir. Etabli avec l'assentiment des intéressés, c'est un acte administratif; il l'est encore quand le juge fait suppléer à l'une des parties.

Au point de vue fiscal, le caractère ainsi reconnu aux actes de prélèvement a pour conséquence de les exonérer des droits de timbre et d'enregistrement (2).

En dehors de l'échantillon destiné aux experts, le service en prélève un second, qui est envoyé, sous le

(1) Décision administrative (douanes), 28 septembre 1903, rendue sous le timbre du contentieux.

(2) *Observations préliminaires du tarif*, n° 408.

seul cachet du bureau, à l'administration centrale des douanes. Celle-ci « *se réserve le droit de lever d'office les difficultés s'il y a lieu* » (1). Si elle estime, en effet, que la marchandise est exactement déclarée, elle donne l'ordre au service de la taxer suivant les indications de la déclaration : le recours à l'expertise devient dès lors inutile. L'administration centrale use largement de la faculté qu'elle a de substituer son appréciation à celle du service local : bien des expertises sont ainsi évitées. Le commerce ne peut que gagner à cette procédure administrative, qui accélère la solution des litiges douaniers.

La valeur des échantillons prélevés est fixée de gré à gré par les deux parties en cause, le déclarant doit du reste, signer une reconnaissance de cette estimation.

Le prélèvement d'échantillons n'est pas toujours possible, par exemple quand il s'agit de machines. On se contente, dans ce cas, d'envoyer aux experts un croquis, un plan, une photographie de l'objet litigieux.

Les échantillons sont adressés directement par le receveur à la direction générale des douanes qui les trans-

(1) « Cette précaution a pour objet d'éviter les délais de l'expertise, lorsque, déjà fixé par des décisions rendues en des cas absolument semblables, je puis répondre de suite en faveur des consignataires. » (Lettre du directeur général des douanes aux directeurs, en date du 10 juillet 1816; Circulaires des douanes, collection de Lille, 1816, n° 179, p. 286).

met au ministère du commerce. Un bulletin spécial rédigé par le chef de la visite contient tous les renseignements recueillis par le service et que les experts peuvent avoir intérêt à connaître. A ce bulletin joint à la lettre d'envoi des échantillons, on annexe, si le déclarant le désire, les factures et les certificats d'origine. Toutefois ces derniers documents peuvent être transmis par l'intéressé lui-même à son expert.

L'administration des douanes a rendu de nombreuses décisions pour régler le mode de prélèvement et d'envoi des échantillons destinés aux experts. Elles ont toutes pour but de sauvegarder les divers intérêts en présence et d'assurer la sincérité de l'opération. Il serait sans utilité d'entrer ici dans le détail des formalités prévues par ces règlements (1).

Au moment de l'importation de certains produits devant bénéficier du régime de l'admission temporaire, le service prélève deux échantillons qui sont scellés du cachet du bureau de la douane et de celui du déclarant et qui restent déposés au bureau. L'un de ces deux « témoins » sert à établir l'identité de la marchandise présentée pour la réexportation avec celle primitivement importée. S'il y a contestation sur cette identité, un nouvel échantillon est prélevé, toujours en présence

(1) Dans l'étude sur le procès-verbal et les autres modes de constatations des infractions, les *Annales des douanes*, année 1907, p. 138, 139, 151 et 152, donnent une énumération complète des divers modes de prélèvement des échantillons.

du déclarant, et transmis aux experts légaux avec celui des deux premiers échantillons dont les cachets sont restés intacts et qui doit servir d'élément de comparaison (1).

Les frais occasionnés par l'envoi des échantillons et comprenant les frais d'emballage et de transport (2), sont avancés par l'administration des douanes et supportés définitivement par la partie qui succombe (3). On soutient que cette règle n'est plus applicable lorsque le déclarant obtient du tribunal l'envoi aux experts des marchandises entières. Dans ce cas, d'après les décisions administratives des 13 octobre 1855 et 17 novembre 1857, que l'on considère comme non abrogées par celle du 5 mai 1893, les frais de transport restent à la charge du déclarant, même si l'expertise lui est favorable (4).

Les frais d'envoi des échantillons relatifs aux vins (5) et aux mélasses (6), sont réglés de la manière suivante : si la reconnaissance des experts infirme l'analyse du laboratoire administratif, les frais restent à la charge

(1) Ordonnances du 21 mai 1845, art. 4, et du 10 mars 1846, art. 4, *Observations préliminaires*, n° 272, p. 211 et 223.

(2) Les échantillons de sucre s'envoient en franchise par la poste *Circulaire des douanes*, n° 1291, du 30 décembre 1875.

(3) Décision administrative du 5 mai 1893.

(4) *Annales des douanes* (1907), étude sur le procès-verbal, p. 177, n° 100.

(5) *Circulaire des douanes*, n° 3178, du 23 mai 1901.

(6) Décision administrative du 26 décembre 1896.

de la douane ; dans le cas contraire, le déclarant doit les rembourser.

3° *Mainlevée des marchandises.*

Pour ne pas nuire aux intérêts du commerce en même temps que pour couper court à toute demande d'indemnité, en cas d'expertise défavorable au service, l'administration a recommandé « *aux receveurs d'offrir « mainlevée des marchandises, sous caution, à moins « qu'il ne s'agisse d'objets prohibés à un titre quelconque »* (1).

4° *Garde des marchandises.*

Lorsque le déclarant n'accepte pas l'offre de mainlevée sous caution faite par le service, les marchandises sont retenues par la douane comme gage des droits et des amendes qui peuvent devenir exigibles, si la déclaration est reconnue fausse par les experts. Mais la douane n'a pas à veiller à la conservation de ces marchandises, dont la garde ne lui est imposée par aucun règlement. En l'espèce, les marchandises ne sont pas saisies : leur reconnaissance en est simplement suspendue jusqu'après la décision arbitrale. Il appartient, dès lors, au déclarant de prendre, comme pour tout objet en cours de vérification, toutes les mesures nécessaires

(1) *Observations préliminaires du tarif*, n° 107 ; Circulaire du 30 octobre 1899.

pour éviter une détérioration de ses produits, sans toutefois pouvoir affranchir ces derniers de la surveillance de la douane. Le service a, d'ailleurs, l'obligation d'informer le déclarant que « *la garde et les soins nécessaires à la conservation des objets litigieux restent entièrement à ses charges, risques et périls* » (1).

Les frais qui en résultent incombent, par suite, uniquement au redevable. Parmi ces frais on peut citer ceux de séjour sur quai, de garde, de transport aux docks ou aux entrepôts, de magasinage, d'assurances, de manipulation.

VI

PROCÉDURE DE L'EXPERTISE LÉGALE.

Les échantillons prélevés dans les conditions que nous venons de voir sont transmis, avec l'acte de prélèvement mentionnant le nom des experts, au ministre du commerce par l'intermédiaire de la direction générale des douanes. C'est en effet, le ministre du commerce qui convoque les experts appelés à statuer sur le litige.

Au jour qui leur est fixé, les deux adjoints choisis par les parties et trois commissaires experts se réunissent dans un local dépendant du département du com-

(1) Extrait de la formule d'acte de prélèvement d'échantillons, *in fine*.

merce : le comité d'expertise se trouve ainsi légalement constitué. Les deux adjoints examinent le produit litigieux ; ils peuvent prendre connaissance des renseignements consignés sur le bulletin (E. 67) fourni par la douane, ainsi que des factures et des certificats d'origine produits par le déclarant.

Les parties en cause ne sont pas admises à assister aux opérations des experts. On fait valoir, pour expliquer cette dérogation au droit commun, que « *le mode de procéder aux expertises a été réglé par une loi spéciale et que des dispositions de cette loi il résulte que les experts légaux sont établis juges souverains et absolus du litige. Par conséquent, ce jury peut dé-* » (1).

Si les deux adjoints sont d'accord sur la solution à donner au différend, les commissaires experts enregistrent leur décision qui est définitive. Dans le cas contraire, les trois commissaires experts se substituent aux adjoints, et, après avoir entendu les explications techniques de ces derniers, statuent en dernier ressort.

(1) Cass. crim., 3 octobre 1817, *Pand., fr.*, n° 3557 et s. ; Cass., 13 février 1901, Sirey, 1902, 1, 117, Dalloz, 1901, 4, 245 ; *Pand. fr.*, 1901, 4, 245 ; *Annales des douanes* (année 1907), p. 152 au n° 94 ; Recueil chronologique des décisions judiciaires rendues en matière de douanes, publié par les *Annales des douanes*, p. 37, n° 371.

CONDITIONS DE VALIDITÉ DES EXPERTISES LÉGALES.

Ces conditions se réfèrent à l'objet du litige, aux personnes chargées de l'expertise et à la procédure elle-même.

1° Les experts doivent se borner à trancher la question de fait qui leur est soumise et cette question ne peut porter que sur l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur des marchandises. Une décision rendue dans ces conditions est valable même si les experts n'ont statué que sur une partie de la contestation (1), par exemple, s'ils ne se sont prononcés que sur l'espèce, alors qu'il avaient à déterminer en même temps l'espèce et l'origine.

2° Les experts adjoints désignés par les parties doivent statuer personnellement ; en d'autres termes, ils ne peuvent se faire remplacer par un commis ou par un mandataire à quelque titre que ce soit, car c'est *intuitu personæ* qu'ils ont été choisis par les intéressés.

Le choix des experts a donné lieu à des difficultés de deux sortes.

A. — Les parties peuvent-elles choisir un expert quelconque sur la liste dressée en conformité des prescriptions des lois des 7 mai 1881 et 11 janvier 1892 ?

B. — Les commissaires experts ont-ils le droit de

(1) Cass., 9 novembre 1880, Sirey, 1881, 1, 207, Dalloz, 1881, 4, 8 ; Document contentieux de l'administration des douanes, n° 258.

s'adjoindre des experts de leur choix, en cas de désaccord entre ceux choisis par les parties ?

A. — *Choix des experts adjoints par les parties.*

La liste des experts adjoints est divisée en catégories comprenant chacune un certain nombre de personnes s'occupant de la même spécialité. Les parties sont-elles obligées de choisir leur expert dans la catégorie de ceux qui, par leur profession, sont spécialement compétents pour apprécier l'objet litigieux, ou peuvent-elles en désigner un quelconque de la liste ? Ainsi pour fixer la qualité d'un tissu de soie aura-t-on le droit de recourir à un minotier ? D'un arrêt de la cour de cassation rendu le 19 octobre 1892 (1) il ressort « *qu'il est nécessaire pour la validité d'une expertise que les arbitres soient choisis par les parties dans la catégorie spéciale aux produits en litige* ». Cette solution est basée sur l'article 9 de la loi du 11 janvier 1892 (2). Elle semble logique : où serait l'avantage du recours aux experts s'il était possible de choisir, par exemple, un marchand de bois pour juger de l'espèce ou de la qua-

(1) Sirey, 93, 1, 14 ; Dalloz, 92, 1, 621; *Annales des douanes* (année 1907), p. 153, n° 96.

(2) Cet article est ainsi conçu : « Cette liste comprendra les personnes possédant, soit par la pratique des opérations commerciales ou industrielles, soit par leurs connaissances techniques, agricoles, commerciales ou scientifiques, une compétence spéciale pour les objets en litige. »

lité d'un métal ? Que deviendraient les garanties de capacité qui sont le fondement même, la raison d'être du système de l'expertise légale ?

Ceux qui soutiennent l'opinion contraire disent que les catégories dont il s'agit n'ont été établies dans la liste des experts adjoints que dans le but de faciliter le choix des parties, sans que celles-ci soient liées par ces classifications. Cet argument semble spécieux. Qu'il y ait des catégories ou non, il n'importe. On peut, en effet, supposer une liste dans laquelle les experts ne seraient pas divisés en catégories. L'essentiel c'est que les personnes appelées à statuer sur des contestations en matière de douanes possèdent « *une compétence spéciale pour les objets en litige* ». Au surplus, il est difficile d'admettre que ces personnes, qui, en définitive, n'ont été inscrites sur la liste des experts qu'en raison de leurs connaissances techniques bien déterminées, puissent être appelées à donner leur avis sur des questions ne mettant pas en œuvre ces connaissances mêmes.

B. — *Choix des experts adjoints par les commissaires experts.*

Lorsque les deux experts adjoints n'arrivent pas à s'entendre sur la solution à donner au litige, les commissaires experts statuent à leur place « *en opérant* », dit la loi du 7 mai 1881, article 4 « *dans les conditions prescrites par l'article 19 de la loi du 27 juillet 1822* ».

Cette disposition de la loi de 1881 a été diversement interprétée.

On a soutenu que les commissaires experts pouvaient, dans ce cas, s'adjoindre deux experts autres que ceux primitivement désignés par les parties. A l'appui de cette opinion on a fait valoir que les commissaires experts n'ont pas une compétence spéciale sur l'universalité des marchandises, et que, par suite, ils sont bien forcés de faire appel aux lumières de « *gens à ce connaissant* ». Les obliger à consulter uniquement les deux adjoints qui n'ont pu se mettre d'accord sur la décision à rendre, c'est les mettre dans l'impossibilité de se former une idée exacte du litige.

Cette manière de voir, ajoute-t-on, semble bien s'appuyer sur les textes eux-mêmes. La loi du 7 mai 1881 (article 4) dit, en effet : « *En cas de désaccord, le comité d'expertise opérant dans les conditions prescrites par l'article 19 de la loi du 27 juillet 1822...* » Ces conditions étaient les suivantes : « *Il y aura... trois commissaires experts chargés de statuer... Le ministre leur adjointra pour chaque affaire et SELON SA NATURE au moins deux négociants ou fabricants qui auront voix consultative* » (Loi du 22 juillet 1822, article 19). Ainsi donc, en cas de désaccord entre les adjoints, les commissaires experts devraient statuer à leur place, après avoir pris l'avis de deux négociants ou fabricants choisis par le ministre du commerce selon la nature de

l'affaire, autrement dit après avoir consulté deux *spécialistes*.

Au fond, le législateur de 1881 n'a-t-il pas voulu dire simplement que les commissaires experts auraient, avant de statuer définitivement, à prendre l'avis des deux experts qui, pour l'affaire envisagée, leur avaient été adjoints par les parties ? N'était-ce pas ainsi qu'*opéraient* les trois commissaires d'après la loi de 1822 ? C'est d'ailleurs cette dernière interprétation qu'a consacrée la jurisprudence. La cour de cassation a, en effet, décidé que « *les seuls experts à consulter sont ceux primitivement désignés par les intéressés* » (1).

3° La procédure proprement dite de l'expertise légale n'est pas soumise au formalisme qui caractérise l'expertise ordinaire. Solutionner le plus vite possible les litiges douaniers, tel est l'esprit de la législation en notre matière. Tout est sacrifié en vue d'arriver à ce résultat : ici point d'incidents, point d'exceptions dilatoires. L'une des deux parties s'oppose-t-elle à l'expertise ? Nous avons vu que le juge de paix intervient pour faire toutes les opérations réglementaires et l'expertise suivra son cours sans que l'opposition ou l'appel puisse l'interrompre. L'ordonnance par laquelle ce magistrat

(1) Cass., 19 octobre 1892, Sirey, 1893, 1, 14, Dalloz, 1892, 1, 621 ; 6 février 1894, Sirey, 1894, 1, 184, Dalloz, 1894, 1, 151 ; *Répertoire général de droit français*, n° 209 ; Pallain, *Les douanes françaises*, v° *Expertises* ; *Annales des douanes*, année 1907, étude sur le procès-verbal, p. 153, n° 95.

désigne l'expert de la partie saisie n'a-t-elle pas été signifiée à cette dernière ? L'expertise n'en sera pas moins valable (1).

D'autre part, les experts ne sont tenus, comme il a été dit plus haut, ni de motiver leur décision, ni d'écrire eux-mêmes (2) leur rapport ou mieux leur procès-verbal. Les règles tracées par le code de procédure civile ne sont pas applicables à l'expertise légale en matière de douanes. Toutefois, pour avoir le caractère d'acte authentique, il faut que le rapport sommaire des experts soit signé par eux. Cette formalité est même indispensable lorsque l'expertise a été ordonnée par un tribunal. Il a été jugé en effet « *que ce procès-verbal ne serait pas régularisé par l'apposition postérieure des signatures des experts et que l'administration ne pouvait s'en prévaloir pour faire confirmer la condamnation en appel* » (3). Sous cette réserve, la validité de l'expertise légale est indépendante de la procédure suivie devant les tribunaux. Ce mode de preuve peut, en effet, intervenir à un moment quelconque de l'instance, et une fois la décision des experts rendue, les tribunaux, même en appel, sont obligés de s'y conformer, sans pouvoir provoquer une nouvelle expertise.

(1) Trib. de Paimbœuf, 7 juin 1889, *Pand. fr.*, n° 3571 ; *Annales des douanes*, 1907, p. 153, n° 96.

(2) Trib. de paix de Marseille (1^{er} canton), 12 août 1885 ; trib. civil de Marseille, 17 juin 1886 ; Pélabon, n° 360.

(3) Trib. de la Seine, 27 novembre 1900, *Pand. fr.*, n° 72.

VII

SUITES DE L'EXPERTISE LÉGALE.

Notification du résultat des expertises. — Dès que les experts adjoints ou les commissaires experts, selon le cas, ont statué sur un litige, leur décision est transmise par le ministre du commerce à l'administration centrale des douanes pour être portée à la connaissance du déclarant et du service local par l'intermédiaire du directeur. Celui-ci fait parvenir cette décision au receveur, chargé d'informer l'intéressé des suites données à la contestation. L'administration tient essentiellement à ce que cette communication ne subisse aucun retard. Très souvent même, elle avise directement le receveur de la solution intervenue.

En notifiant la sentence arbitrale au déclarant, le receveur doit l'inviter à assister à la reprise et à la clôture de l'opération de visite, ainsi qu'aux diverses formalités qui peuvent s'ensuivre.

Effets de l'expertise légale. — En étudiant la compétence des experts légaux, nous avons vu que du caractère de souveraineté attribué à leurs décisions, il résulte que celles-ci constituent de véritables jugements définitifs ne pouvant être frappés ni d'opposition, ni d'appel, ni d'un recours quelconque. En d'autres termes, ces décisions font loi pour les parties comme pour

les tribunaux ; la contestation est vidée et le dédouanement des marchandises litigieuses sera opéré d'après les données fournies par l'expertise. Si donc la sentence des experts est favorable au déclarant, le service des douanes est tenu de liquider les droits (s'il y a lieu) d'après les indications mêmes de la déclaration. Dans le cas contraire, les marchandises sont saisies et, à défaut de soumission contentieuse ou de transaction, le procès-verbal, qui doit être rédigé sans aucun délai, entraînera la saisie des marchandises, objets du litige, et rendra applicables au délinquant les autres pénalités prévues pour les fausses déclarations.

Les décisions d'experts portant sur des cas d'espèce, ne peuvent régulièrement constituer des précédents ; elles sont privatives aux cas qui les ont motivées.

Garanties d'exécution des expertises. — L'administration trouve une garantie efficace de l'exécution des expertises qui lui sont favorables dans les mesures édictées par le législateur pour la répression des fausses déclarations en matière de douane. D'autre part, dans le cas tout à fait hypothétique où le service se refuserait à donner les suites réglementaires à une expertise qui lui serait défavorable, le déclarant pourrait l'assigner devant le juge de paix, qui est compétent pour régler les dommages et intérêts auxquels les intéressés pourraient prétendre, à raison de ce refus (1).

(1) Loi du 6-22 août 1791, titre 11, art. 2.

VIII

RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES
EN MATIÈRE D'EXPERTISE LÉGALE.

L'administration n'est responsable ni du fait des experts ni du préjudice souffert par le déclarant par suite de la retenue ou de la détérioration des marchandises. Quel est le fondement juridique de ces deux solutions et par quelles raisons peut-on les justifier ?

D'après la loi organique des 6-22 août 1791, titre 13, article 19, « *La régie des douanes est responsable du fait « de ses préposés dans l'exercice et pour raison de leurs « fonctions seulement, sauf son recours contre eux ou « leurs cautions.* » D'autre part, aux termes de l'article 1384 du code civil que cette loi permet d'invoquer, les commettants sont responsables du dommage causé par leurs préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés. Or, les commissaires experts et leurs adjoints ne sont pas des préposés de la régie dans le sens de ces deux textes. Ils ne sont pas non plus des agents du ministère du commerce, ni, d'une manière générale, des agents de l'Etat. Ils n'ont, en effet, aucun ordre à recevoir des représentants du gouvernement dans l'accomplissement de la fonction accidentelle qui leur est confiée par la loi : ils remplissent leur mission dans des conditions d'indépendance absolue.

Si donc les déclarants ont à se plaindre d'un dommage résultant du fait des experts légaux, par exemple, des lenteurs apportées par ceux-ci à statuer sur les litiges, ce n'est pas à l'administration qu'ils doivent en demander réparation, mais bien aux experts eux-mêmes. Les tribunaux saisis d'une demande tendant à actionner la douane pour préjudice résultant d'une faute commise pendant l'expertise devraient débouter le plaignant de ses prétentions si la douane démontrait que cette faute n'est pas imputable à ses préposés.

Par contre, en vertu de la loi de 1791 déjà citée, l'administration est tenue de réparer les dommages que peuvent causer les erreurs ou négligences provenant de ses agents. Ainsi, elle peut être rendue responsable du préjudice occasionné par le retard apporté à l'envoi des échantillons aux experts, ou par le refus de laisser prendre les mesures nécessaires à la conservation des marchandises retenues par elle. En un mot, sa responsabilité se trouve engagée par tout ce qui est susceptible de constituer une faute de la part du service (1).

Lorsque l'expertise a confirmé l'exactitude de la déclaration, peut-on dire que le service est en faute? Et, par suite, l'administration est-elle obligée de rembourser les frais occasionnés par cette procédure et de payer des dommages-intérêts à l'importateur privé de

(1) Sirey, 1877, 4, 45, Conclusions de M. l'avocat général Reverchon.

ses marchandises pendant tout le temps qu'a duré la contestation? La cour de cassation qui a adopté la thèse soutenue par l'administration a décidé (1) qu'en l'espèce, il n'était dû aucune indemnité au déclarant. Les auteurs, au contraire, assimilant la rétention de la marchandise pendant l'expertise à une véritable saisie reconnaissent à l'intéressé le droit à l'indemnité de 1 % prévue par la loi du 9 floréal an VII.

A ne considérer que les faits, il semble bien que le service soit en faute, lorsque les résultats de l'expertise légale ont infirmé son appréciation. Il a commis une erreur en contestant une déclaration exacte et en prétendant taxer une marchandise à un droit supérieur à celui qui était dû en réalité. Cette erreur, dans le cas où l'intéressé n'a pas cru devoir accepter l'offre de mainlevée de ses produits, a pu entraîner un préjudice, que l'administration, responsable de ses agents, devrait réparer par application du principe posé par la loi de 1791.

Si équitable que soit cette solution, elle ne peut cependant prévaloir en l'état actuel de la législation douanière. Et même, en droit, peut-on affirmer que le service est en faute, lorsque l'expertise lui est défavorable? « *Il y a faute, manquement au devoir, quand on*

(1) Arrêt cass., 1^{er} août 1894; *Pand.*, 1895, 1, 313; *Dal.*, 1894, 1, 537; *Sir.*, 1895, 1, 25.

La thèse administrative se trouve exposée dans le document contentieux des douanes du 9 octobre 1894, n° 76, 320.

« *fait ce qu'on n'a pas le droit de faire et quand on ne fait pas ce qu'on a l'obligation de faire* » (1). Or, l'agent qui a recours à l'expertise ne fait que ce qu'il a le droit de faire en vertu de la loi du 27 juillet 1882 (2). Bien plus, cette loi est impérative : en cas de *doutes ou difficultés* sur l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur, il *doit* soumettre le différend aux experts légaux. Il serait donc en faute s'il procédait autrement. Mais alors, voilà un employé qui se trouve en faute soit qu'il use du droit que lui confère la loi de 1822, soit qu'il n'en use pas ?

Celui qui a opéré une saisie annulée par la suite, dit-on, a bien aussi usé d'un droit. La loi, pourtant, le déclare en faute puisqu'elle alloue une indemnité au propriétaire illégalement dépossédé. Il faut s'entendre : en cas de saisie non fondée, quel est le droit dont a usé l'agent ? Celui de réprimer la fraude ? On pourrait plutôt dire qu'il en a abusé : devait-il saisir une marchandise non saisissable ? La loi ne l'autorise à dresser un procès-verbal (acte constatant la saisie) qu'autant qu'il est sûr des faits qu'il y relate. La saisie, telle qu'elle peut être pratiquée actuellement, suppose une certitude absolue de l'existence de l' infrac-

(1) Lefebvre, *De la responsabilité*, *Revue critique*, 1886, p. 486 ; Sirey, *Rép.*, V^o *faute*.

(2) On s'appuie généralement sur le décret-loi du 5 août 1840. A notre avis, c'est une erreur, car nous considérons ce décret comme abrogé.

tion aux lois douanières ; que cette certitude résulte de constatations purement matérielles et si évidentes qu'elles ne laissent aucun doute dans l'esprit du saisissant. Si plus tard, la saisie est reconnue non fondée, c'est donc que l'agent a fait un rapport inexact ou qu'il a omis une formalité que la loi lui faisait une obligation de remplir. Dans ces conditions, il est en faute et l'on conçoit, dès lors, que le principe édicté par la loi de 1791 reçoive ici son application, ainsi du reste que l'a prévu en son article 16 du titre IV la loi du 9 floréal an VII.

Il n'en est pas de même quand il s'agit d'apprécier l'espèce, la qualité, l'origine ou la valeur d'une marchandise. Ici, le service, ne peut, en général, se faire une certitude *absolue* sur les véritables caractères des innombrables produits importés. Même en cas de simple doute, il lui est prescrit d'en référer à des spécialistes qui détermineront à sa place l'exacte qualification des objets litigieux. La vérification est donc suspendue, ou, si l'on veut, confiée à d'autres personnes plus compétentes. Il s'ensuit que les marchandises doivent être retenues par la douane jusqu'à l'achèvement de la vérification et l'acquiescement des droits dont elles sont le premier gage (1), à moins qu'en offrant des garanties, le déclarant n'en obtienne mainlevée; qu'il appartient à celui-ci de prendre les mesures utiles pour la conserva-

(1) Loi du 22 août 1791, t. XIII, article 30.

tion des produits soumis à l'expertise, comme pour tous ceux en cours de vérification normale ; que la *retenue* qui en est faite par la douane ne peut être assimilée à une saisie : dans ce dernier cas, en effet, l'infraction constatée entraîne immédiatement des actes de poursuites ; la garde des objets saisis incombe de droit à la douane, qui n'a plus qu'à requérir des tribunaux l'application des pénalités encourues.

En cas d'expertise légale, au contraire, la douane ne peut saisir la marchandise avant que les experts n'aient rendu leur décision. De quel droit le ferait-elle puisque l'infraction — si infraction il y a — n'existera légalement qu'après la sentence arbitrale (1) ? A ce moment-là seulement, elle pourra liquider les droits reconnus exigibles et saisir la marchandise s'ils sont supérieurs à ceux qui seraient résultés de la déclaration si elle avait été admise pour conforme.

Pour donner une base légale à ce raisonnement, il n'est pas besoin d'essayer de faire revivre le décret-loi du 5 août 1810 (2) dont l'article 2 stipulait expressément que les marchandises ne seraient *saisies et confisquées* qu'après que leur déclaration en aurait été reconnue fausse par les experts. Même en l'absence de ce

(1) L'infraction n'existe qu'après l'expertise ; Cass., 28 mars 1887, Sirey, 1887, 1, 417 ; Dalloz, 1887, 1, 446 ; Pabon, n° 205 ; Pallain, t. II, n° 2524.

(2) En sens contraire, Thibault, *Traité du contentieux des douanes*, p. 233.

texte on peut soutenir qu'en cas de litige, la saisie se trouve subordonnée à l'examen d'une question préjudicielle : y a-t-il fraude ? Dans l'affirmative le déclarant se trouve en contravention aux lois fiscales et le service peut dès lors rédiger un procès-verbal qui lui permettra d'exercer la répression jugée nécessaire.

Lorsqu'il y a saisie non fondée, le négociant privé de ses marchandises ne reçoit donc une indemnité qu'en raison d'une *retenue illégale*. Or la retenue opérée à fin d'expertise pour l'application des lois de 1822 et de 1881 ne peut, quelle que soit l'issue du litige, être déclarée illégale.

Qu'en fait, la retenue opérée par le service produise, lorsque l'expertise est favorable au déclarant, les mêmes effets qu'une saisie non fondée, ce n'est pas contestable. Mais, juridiquement, ce n'est pas une saisie : l'article 16 du titre IV de la loi du 9 floréal an VII ne saurait donc lui être applicable.

On a cru justifier le droit à indemnité dans le cas que nous examinons par l'argumentation suivante : « Il
« est vrai que, dans l'hypothèse prévue par la loi de
« l'an VII, il ne s'agit que de marchandises retenues
« par suite de saisies. Mais cette loi n'avait pu être ré-
« digée en vue de cas qui ne pouvaient se produire à
« son époque. Ce n'est qu'en 1810 que les agents des
« douanes ont eu le droit et le devoir de provoquer une
« expertise en cas de doute sur la qualité ou l'espèce

« d'une marchandise » (1). Jusque-là, ajoute-t-on en substance, ils ne pouvaient que saisir la marchandise.

Le juge appelé à solutionner le litige pouvait ordonner une expertise (2) qui toutefois devait être effectuée dans un délai maximum de trois jours.

« Il en résulte qu'en vertu de la loi de l'an VII, un retard de quatre jours, apporté à l'enlèvement d'une marchandise, crée au profit du propriétaire de cette marchandise, des droits à une indemnité. Or, peut-on supposer que, parce qu'elles ont réglementé les expertises et modifié la procédure pour y parvenir, les lois de 1810, 1822 et 1881, aient privé de leurs droits les négociants qui, par suite de soupçons non fondés des agents des douanes, ont été privés de la possession de leurs marchandises pendant une période qui est rarement inférieure à un mois » (3) ?

Nous répondrons que, pendant la période où il a été applicable, le décret-loi du 5 août 1810 — dont on fait si grand cas — semble précisément, à notre avis, avoir réglé cette question par l'affirmative. Il est dit, en effet, dans l'article 2 de ce texte : « S'il est reconnu que les déclarations sont fausses, les marchandises seront saisies et confisquées ». Cette disposition n'a-t-elle pas eu pour but d'empêcher tout recours de l'importateur contre la douane en cas d'expertise défavorable à

(1) Thibault, *Traité du contentieux des douanes*, p. 271.

(2) Thibault, *Traité du contentieux*, p. 272.

(3) *Idem.*

celle-ci ? Dans cette dernière hypothèse, en effet, il n'y avait plus lieu d'appliquer l'article 16 de la loi du 9 floréal an VII pour dédommagement de la retenue opérée par la douane, puisqu'il n'y avait et ne pouvait y avoir de saisie, la marchandise étant reconnue bien déclarée. En dehors de cette explication, quelle eût été la raison d'être du texte envisagé ? Était-il nécessaire de dire qu'en cas de fausse déclaration les marchandises seraient saisies et confisquées ? C'étaient là des conséquences qu'entraîne toute fausse déclaration, conformément aux lois fondamentales en matière de douanes, Il eût été, par suite, superflu de les reproduire dans le décret-loi de 1810. En réalité, le rédacteur de ce décret a voulu enlever aux importateurs tout droit à indemnité en cas d'expertise défavorable à la douane.

Doit-on s'arrêter, par ailleurs, aux arguments tirés de la loi des 6-22 août 1791, titre III, article 16, titre XIII article 40, et de l'arrêté du 22 thermidor an X, article 6 (1) ? Ces textes prévoient des indemnités en faveur des propriétaires, négociants ou voituriers, contre lesquels le service, usant pourtant d'un droit absolu, n'a relevé aucune infraction. Ces indemnités ne visent que des cas bien déterminés. Le fait même de les avoir spécialement mentionnées semblerait prouver qu'elles ne constituent que des exceptions. Si ces indemnités étaient, en effet, les conséquences normales, inévitables du prin-

(1) Thibault, *Traité du contentieux*, p. 273, 274; Sirey, *Répert.*, v^o *Douanes*.

cipe posé par la loi de 1791, titre XIII, article 19, quelle utilité y aurait-il eu à en parler particulièrement, exception faite toutefois pour les dispositions fixant leur quotité ?

En résumé, ni l'article 19 de la loi de 1791, titre XIII (quand il n'y a pas faute extrinsèque de l'expertise de la part de la douane), ni l'article 16 de la loi du 9 floréal an VII, titre IV, ne sont applicables en matière d'expertise légale. Dans le premier cas, le recours aux experts ne peut être imputé à faute au service ; dans le second, le texte est trop formel pour qu'on puisse en étendre la portée. Le déclarant, en cas d'expertise confirmant l'exactitude de sa déclaration, ne peut donc prétendre à aucune indemnité, soit pour retenue de sa marchandise, soit pour remboursement des frais de séjour sur quai, de garde, de transport aux entrepôts ou aux docks, de magasinage, d'assurance, de manipulation, soit pour pertes provenant de coulage, de détérioration, soit d'une manière générale pour réparation du préjudice souffert.

Ces conséquences sont évidemment rigoureuses pour le commerce, mais en droit fiscal, où tout est d'interprétation stricte, on ne doit pas étendre des textes précis à des cas qui n'y ont pas été prévus : c'est là la tâche du législateur. Si les lois sont défectueuses ou incomplètes, — et en l'espèce on ne peut nier qu'elles le soient — il appartient aux intéressés d'y faire apporter les améliorations désirables.

XI

DROITS DE TIMBRE ET D'ENREGISTREMENT.

Nous allons donner, sous ce titre, un tableau d'ensemble des droits de timbre et d'enregistrement applicables aux divers actes que peut nécessiter la procédure de l'expertise légale. Quelques-unes des dispositions fiscales édictées en cette matière ont été déjà indiquées pour certains actes : nous les reproduirons ici sans y ajouter de commentaires qui s'écarteraient de notre étude.

A. — *Timbre de dimension.*

I. — Sont assujettis aux droits de timbre : 1° les requêtes à fin d'expertise et de prélèvement d'échantillons, adressées au juge de paix (Les ordonnances rendues par ce magistrat font généralement suite aux requêtes et ne sont pas soumises à un nouveau droit de timbre) ; — 2° les actes portant signification de ces ordonnances ; — 3° les actes portant notification de la décision des experts (1).

(1) Que l'expertise soit défavorable ou non au déclarant. Toute fois, dans ce dernier cas, le service peut notifier la décision arbitrale soit verbalement, soit par simple lettre (Formule G, annexée à la circulaire 2065 du 20 décembre 1890, en note) ; *Observations préliminaires*, n° 109, note 2 ; Décisions administratives des 17 octobre 1905, 23 décembre 1905.

II. — Sont exempts de droits de timbre, tant sur la minute conservée par le service, que sur la copie qui en est délivrée aux parties, les actes de prélèvement d'échantillons constatant ou non mainlevée des marchandises et les actes de mainlevée établis postérieurement à la rédaction de l'acte de prélèvement. (Décision administrative des 6 juillet et 24 août 1905 : application de la loi du 15 mai 1818, art. 80). Cette exemption s'applique aussi bien aux actes de prélèvement d'échantillons dressés contradictoirement avec le redevable, qu'aux actes de même espèce établis sur ordonnance du juge de paix (Décision administrative du 28 sept. 1908).

B. — *Enregistrement.*

I. — Sont soumis à la formalité de l'enregistrement, à titre onéreux : 1° les ordonnances du juge de paix rendues sur requête à fin d'expertise légale (mais non les requêtes auxquelles ces ordonnances font suite) (1) ; — 2° les actes portant signification de ces ordonnances lorsqu'il s'agit de créances excédant 100 francs (Loi du 16 juin 1824, art. 6) ; — 3° les actes portant notification de la décision des experts si les droits afférents à la marchandise excèdent la somme de 100 francs. (Loi

(1) *Dictionnaire des droits d'enregistrement* (1908), v° *Douanes*, p. 606, note 6 ; Tableau des droits d'enregistrement annexé à la circulaire des douanes du 13 septembre 1893, n° 2344, p. 42, note 4.

du 16 juin 1824, art. 6 ; décision administrative du 23 décembre 1905 ; *Observations préliminaires* , n° 109, note 2).

II. — Sont enregistrés gratis lorsqu'il s'agit de créances n'excédant pas 100 francs (loi du 16 juin 1824, art. 6) : 1° les actes portant signification des ordonnances du juge de paix à fin d'expertise, 2° les actes portant notification de la décision des experts.

III. — Sont exempts de la formalité de l'enregistrement : 1° sur la minute, les actes de prélèvement d'échantillons (dans les mêmes conditions que pour l'exemption du timbre) ; — 2° les avis des commissaires experts (décision du ministre du commerce du 31 mars 1828 ; Delandre n° 36).

TROISIÈME PARTIE

DROIT COMPARÉ

A. — PAYS D'EUROPE

Allemagne. — Les contestations relatives à la qualification des marchandises sont soumises au bureau principal des contributions et des douanes (Hauptsteuer und Zoll-Amt). Elles peuvent être portées en appel devant la direction provinciale des contributions (Provinzial-Steuer-Direction) et en dernier lieu devant le ministre des finances de Prusse ou la chancellerie impériale, suivant que le différend s'est produit en Prusse ou dans un autre Etat allemand. Le ministre des finances ou le chancelier de l'empire soumet le litige à la commission technique de l'industrie (Technische-Deputation für Gewerbe) dont la décision est définitive. Cette commission est placée près du ministre du commerce.

Ces diverses autorités jugent en dehors de la présence des intéressés, qui ont seulement la faculté de soumettre à la douane, outre leurs propres observations, l'opinion des experts qu'ils ont pu consulter. Cette opi-

nion, d'ailleurs, n'a que la valeur d'un simple renseignement.

C'est en somme une procédure purement administrative qu'emploie l'Allemagne pour solutionner les litiges douaniers.

Angleterre. — Il faut d'abord remarquer qu'en Angleterre les droits doivent être liquidés par le déclarant lui-même et versés ou garantis avant la vérification. Si les agents des douanes contestent l'exactitude des liquidations présentées par les importateurs, l'affaire est portée devant le « Board of Custom » ou conseil des douanes composé de trois commissaires choisis par le gouvernement parmi les fonctionnaires de la Trésorerie.

Dans un délai de trois mois l'intéressé peut se pourvoir contre cette décision devant l'une des cours de justice de Westminster, d'Edimbourg ou de Dublin. Les degrés de juridiction sont les suivants : en premier lieu c'est la « Queen's Bench » qui connaît de la contestation, en appel c'est la « Court of Appeal » et en dernier ressort c'est une commission de la « House of Lords » (chambre des Pairs). Il n'y a pas de commission d'expertise. Chaque partie peut produire les témoignages des experts de son choix.

En résumé, la solution des litiges douaniers peut comprendre deux phases : la première purement administrative, la seconde exclusivement judiciaire. Mais, en fait, le recours aux tribunaux n'est pas usité, « *les im-*

« portateurs étant généralement disposés à accepter définitivement la décision des directeurs du service (commissaires des douanes), qui, de leur côté, sont toujours prêts à admettre toutes modifications ou compromis que les circonstances semblent justifier... La raison de cet état de choses réside dans la simplicité et la brièveté du tarif britannique... » (1)

Autriche-Hongrie. — C'est le bureau de douane où s'est élevée la contestation qui est appelé à statuer en premier ressort. Sa décision peut faire l'objet d'un appel devant la direction de district (Finanz-Bezirks-Direction) et, ensuite, devant la direction générale (Finanz-Landes-Direction). Enfin l'affaire peut être portée devant le ministre des finances autrichien ou hongrois, selon le cas, et en dernier lieu devant la cour administrative (Verwaltung-Gerichtshof). Mais ce dernier recours n'est que théorique.

Le ministre est tenu de prendre l'avis du Zollbeirath (conseil douanier) sans être toutefois obligé de s'y conformer. Les membres de ce comité sont des experts nommés par le gouvernement sur les propositions des chambres de commerce. Ils se répartissent en commissions correspondant aux diverses branches de l'industrie. Lorsqu'aucun de ces experts n'est compétent pour exa-

(1) Observation présentée par le délégué de l'Angleterre au congrès international de la réglementation douanière de 1900 (Question VII; Recueil des discussions, travaux... p. 113).

miner les marchandises litigieuses, le Zollbeirath peut consulter d'autres techniciens.

Les intéressés, qui ne sont du reste pas admis aux débats de ces diverses juridictions, présentent leurs observations au moyen d'un mémoire.

Tout comme celle de l'Allemagne, la procédure que nous venons d'exposer est purement administrative.

Belgique. — 1° Contestations relatives aux marchandises taxées à la valeur.

Aux termes des règlements belges, lorsque la douane juge insuffisante la valeur déclarée, elle a le droit de retenir la marchandise en payant à l'intéressé le prix indiqué par lui, augmenté de 10 %. Toutefois, l'importateur peut, s'il le préfère, demander l'estimation de la marchandise par des experts. Il doit faire connaître son option au moment où la douane annonce son intention d'exercer le droit de préemption. Le défaut d'option immédiate implique la renonciation à l'expertise (arrêté royal du 13 mai 1882, art. 2).

Le déclarant et le chef de la douane choisissent chacun un expert. En cas de désaccord, ou même au moment de la constitution de l'arbitrage, un tiers-arbitre est nommé par les deux experts, ou, s'ils n'arrivent pas à s'entendre sur ce choix, par le président du tribunal de commerce du ressort. Le tiers-arbitre peut être désigné par le juge de paix du canton, lorsque le bureau

de douane se trouve à plus d'un myriamètre du siège du tribunal de commerce (1).

Les experts doivent rendre leur décision dans les quinze jours qui suivent la notification du recours à l'expertise (2).

S'il est reconnu que la valeur de la marchandise ne dépasse pas de 5 % celle qui est déclarée par l'importateur, le droit est perçu sur le montant de la déclaration. Dans le cas contraire, la douane peut, à son choix, exercer la préemption en n'accordant plus toutefois qu'une augmentation de 5 % sur le prix déclaré ou percevoir le droit sur la valeur déterminée par les experts (sans préjudice des amendes exigibles) (3). Lorsque le déclarant se désiste de sa demande, la douane préempte la marchandise en n'augmentant le prix déclaré que de 5 % au lieu de 10.

Les frais d'expertise ne sont supportés par la douane que si la valeur déterminée par la décision arbitrale n'excède pas de 5 % la valeur déclarée.

2° Marchandises soumises à des droits spécifiques.

Les contestations portant sur la nature ou l'espèce des marchandises sont tranchées par l'administration à qui le service local transmet un échantillon du produit en

(1) Tarif des douanes belges approuvé par arrêté royal du 5 février 1906.

(2) Arrêté royal du 16 août 1865, article 8.

(3) *Idem.*

litige, ainsi qu'un rapport contenant tous les renseignements propres à éclaircir la difficulté.

Les marchandises sont remises à l'importateur moyennant la consignation ou le cautionnement du droit supposé applicable. Le déclarant doit, en outre, souscrire l'engagement de s'en rapporter, à tous égards, à la décision de l'administration. S'il s'y refuse ou s'il est reconnu qu'il y a intention frauduleuse de sa part, l'enlèvement de la marchandise ne peut avoir lieu que sous caution. Dans ce dernier cas, les agents prélèvent deux échantillons scellés par la douane et par le déclarant. L'un de ces échantillons est déposé au bureau pour être produit en justice, le cas échéant ; l'autre est transmis à l'administration (1).

Bulgarie. — 1° Dispositions spéciales : a) aux marchandises soumises à des droits spécifiques, b) à celles taxées à la valeur quand elles proviennent de pays n'ayant pas conclu d'accords douaniers ou commerciaux avec la Bulgarie.

Les contestations entre les bureaux de douane et les négociants au sujet de la nature et du conditionnement des marchandises, qu'il s'agisse de l'application des taxes ou de tout autre cas se rapportant à l'estimation de la marchandise, doivent être soumises à la décision

(1) Tarif des douanes de Belgique approuvé par arrêté royal du 5 février 1906 ; *Observations préliminaires*, nos 80 et 81.

d'une commission technique spéciale instituée au ministère des finances (loi douanière bulgare du 3 décembre 1884, IV^e partie, chap. III, § 95).

L'organisation de cette commission composée de trois membres nommés pour un an est toute administrative. C'est, en effet, le ministre des finances qui choisit les commissaires parmi des négociants et des industriels experts ou parmi les fonctionnaires de la douane en retraite ou encore en activité. Il peut aussi adjoindre à ce jury un ou plusieurs experts spéciaux, selon la nature de la contestation, mais ceux-ci n'ont qu'une voix délibérative dans les réunions. (Même loi, § 96).

L'échantillon destiné aux experts est scellé du cachet du bureau et de celui de l'importateur et transmis au ministre des finances dans les vingt-quatre heures qui suivent la réclamation.

Lorsque le prélèvement d'un échantillon n'est pas possible, le litige est soumis à une commission technique instituée sur place.

Les décisions de la commission des experts sont définitives et elles ont force de loi.

Les marchandises sont retenues en douane jusqu'à la sentence arbitrale, à moins que le déclarant n'acquitte les droits exigibles d'après l'estimation du service (sauf à demander plus tard le remboursement de la somme payée en trop).

Il n'est dû aucune indemnité aux intéressés pour les dommages occasionnés par l'expertise, ni pour la perte

de temps qui en est résultée. *Loi bulgare du 3 décembre 1884, chap. III, § 96.*

2^e Dispositions applicables aux contestations relatives aux produits provenant de pays ayant conclu des accords douaniers avec la Bulgarie...

En cas de doute sur l'exactitude de la valeur déclarée, la douane a, durant vingt-quatre heures après la vérification, le droit d'augmenter la valeur déclarée. Si cette augmentation n'est pas admise par l'importateur, la douane peut soit préempter la marchandise en accordant 5 % en plus de la valeur déclarée, soit recourir à l'expertise. Dès que celle-ci est demandée, le droit de préemption se trouve éteint.

Lorsque la douane se décide pour l'expertise, le chef de service et l'importateur choisissent chacun un expert dans un délai de huit jours. En cas de partage ou si l'importateur le requiert au moment même de la constitution de l'arbitrage, les experts désignent un tiers-arbitre. S'il y a désaccord entre eux, celui-ci est nommé par le président du tribunal du département compétent, et dans les lieux où il n'existe pas de tribunal de département, par le juge local *mirovâ sadia*. La décision arbitrale doit être rendue dans les cinq jours qui suivent la nomination des arbitres.

Dès la notification du recours à l'expertise, la douane doit remettre au déclarant la marchandise faisant l'objet du litige, à charge par celui-ci de fournir une soumission cautionnée ou un cautionnement en numéraire.

Les droits sont liquidés en prenant pour base la valeur déterminée par les experts. Si elle dépasse de 10 % celle déclarée, l'importateur est passible d'une amende. D'un autre côté, si elle ne la dépasse pas de 5 %, les frais d'expertise sont supportés moitié par l'importateur, moitié par la douane. Dans le cas contraire, ils sont à la charge de la partie condamnée (1).

Danemark. — D'après la loi du 5 mai 1908 (2), lorsque la douane conteste l'exactitude de la valeur déclarée par l'importateur, la valeur réelle est établie soit par l'administration des douanes, en prenant pour base les prix du marché dans le pays au moment du dédouanement, déduction faite d'une somme correspondante aux droits, soit en recourant à une estimation qui est ordonnée, à la requête de la douane, par l'autorité du lieu où le droit doit être payé. Cette autorité désigne les experts chargés de procéder à cette estimation, en présence de l'administration des douanes et de l'importateur (si celui-ci le désire). La valeur ainsi déterminée par l'expertise sert de base au calcul des droits. Les frais sont à la charge de la douane, à moins que le déclarant ne soit en faute.

Lorsque la douane a usé du droit d'établir elle-même

(1) Convention de commerce entre la France et la Bulgarie conclue à Sofia, le 22 mai (4 juin) 1897.

(2) Loi du 5 mai 1908 ; II^e section, règles pour l'application du tarif (règles générales), article 8.

la valeur de la marchandise et lorsque cette estimation ne satisfait pas l'importateur, celui-ci peut exiger le recours à l'expertise, qui a lieu suivant les règles exposées ci-dessus. Mais dans ce cas, les frais résultant de l'expertise ne sont supportés par la douane qu'autant que la valeur fixée par les experts est inférieure de 10 % à celle établie par la douane.

Espagne. — Les litiges qui s'élèvent entre la douane et le commerce au sujet de la qualification des marchandises sont déferés à une commission appelée « Junta Arbitral », composée de l'administrateur principal de la douane ; d'un négociant patenté choisi par l'intéressé et d'un vérificateur des douanes nommé par l'administrateur et autre que celui qui a soulevé la contestation. A défaut de vérificateur, on désigne un « official » ou un employé de la classe des « periciales ». Les débats sont contradictoires. La junte peut faire intervenir des techniciens, des experts, choisis l'un par la douane, l'autre par le déclarant. Ces deux experts nomment, s'il y a lieu, un troisième spécialiste, chargé de les départager.

On peut faire appel des décisions de la junte devant le ministre des finances ou la direction générale des douanes selon le montant des droits contestés.

Grèce. — 1° Marchandises soumises à des droits spécifiques.

Les contestations concernant le classement des mar-

chandises de cette catégorie sont tranchées par le ministre des finances qui est tenu de prendre l'avis d'une commission composée : 1° du conseiller judiciaire ou du conseiller légal agissant au nom de ce dernier ; 2° du chef du département des mines et monopoles, qui, en cas d'empêchement, pourra être remplacé par l'ingénieur des mines attaché au ministère des finances ; 3° d'un inspecteur des finances nommé par décret royal.

2° Marchandises imposables à la valeur.

Les différends que peut faire naître l'estimation de ces marchandises sont tranchés par deux experts nommés l'un par la douane, l'autre par l'importateur. Un tiers-arbitre choisi par l'autorité administrative, ou à défaut par le juge de paix statue en dernier ressort.

Italie.— Pour la solution des controverses auxquelles peut donner lieu le classement des marchandises, la loi italienne du 13 novembre 1887 prévoit deux degrés de juridiction représentés l'un par la chambre de commerce, l'autre par le ministre des finances.

1° La douane doit demander à l'importateur s'il désire que la contestation soit soumise à l'examen de la chambre de commerce de la circonscription où se trouve le bureau de douane. Les chambres de commerce peuvent déférer cet examen à une commission d'expertise qu'elles nomment au siège du principal bureau de douane, et elles donnent leur avis en tenant compte du rapport du

comité des experts si elles en ont établi un. (Loi du 13 novembre 1887, art. 2).

La douane et le déclarant ont un délai de quinze jours pour se pourvoir auprès du ministre des finances contre la décision ainsi rendue.

2° Le ministre statue, à titre **définitif**, sur la controverse après avoir pris l'avis du comité **consultatif** des experts de la douane, avis auquel il n'est pas tenu de se conformer.

D'après l'article 5 de la loi précitée, ce comité, présidé par un conseiller d'Etat désigné par le ministre des finances, comprend dix autres membres, dont cinq sont élus par les chambres de commerce désignées chaque année par le conseil supérieur de l'industrie et du commerce. Les cinq autres sont choisis par le même ministre parmi les membres du conseil supérieur de l'instruction publique, des conseils de l'agriculture, des mines, de l'industrie et du commerce, et parmi les professeurs de l'enseignement technique. La durée des fonctions est de trois ans ; les membres sont rééligibles. Un délégué du ministre des finances et un autre du ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce assistent aux séances de ce comité pour y présenter leurs observations et propositions. Ils n'ont que voix consultative.

La présence de plus de la moitié des membres est nécessaire pour la validité des délibérations du comité des experts (art. 8).

Entre autres particularités du système italien on peut

signaler les suivantes : *a*) lors de la rédaction du procès-verbal de controverse, le déclarant doit indiquer si la marchandise a déjà été une autre fois soumise à l'examen de la chambre de commerce ou à celui du collège des experts, et dans ce cas quel a été l'avis de la chambre ou la décision du ministre (art. 2 du décret ministériel du 15 décembre 1887) ; *b*) les échantillons doivent être prélevés par le commissaire délégué aux visites ou par son remplaçant, en présence de la personne qui a soulevé la controverse, de l'employé qui a fait la visite et du chef de la douane (même décret, art. 5).

Monténégro. — Une commission spéciale est chargée de déterminer la quantité, la qualité ou la valeur des produits, lorsque l'agent du fisc émet des doutes sur l'exactitude des factures présentées par l'importateur.

En cas de fausse déclaration, ce dernier encourt une amende égale au prix des marchandises litigieuses ; en cas de récidive, cette amende est portée au double et le déclarant déchu du droit de se livrer au commerce (1).

Pays-Bas (2). — Les contestations relatives aux marchandises soumises à des droits spécifiques sont tranchées, en appel, par le ministre des finances. Celles concernant les produits taxés à la valeur peuvent donner lieu à la procédure suivante.

(1) M. Bolley, *loc. cit.*, p. 866 et s.

(2) M. Bolley, rapport cit., p. 867 ; M. Klotz, rapport au congrès de la réglementation douanière (1900).

Lorsque les agents de la visite estiment que la valeur indiquée par l'importateur est inférieure à la valeur réelle de la marchandise, ils peuvent préempter celle-ci ou majorer la valeur déclarée. Ces décisions peuvent être déférées, en appel, devant le directeur des douanes, puis devant la cour d'évaluation et finalement devant le conseil d'appel.

Le déclarant peut disposer de ses marchandises moyennant caution.

1° Le directeur peut annuler la préemption décidée par le vérificateur, ou fixer une valeur inférieure à celle établie par ce dernier.

2° La commission d'évaluation, à son tour, peut annuler la préemption ou modifier la valeur fixée par le vérificateur et par le directeur.

Les commissions d'évaluation (il en existe une par province ou par deux ou plusieurs provinces) se composent de négociants et d'industriels nommés en partie par le ministre des finances (jusqu'à concurrence du tiers de la liste), par les tribunaux d'arrondissements situés dans le ressort de la commission, et par les chambres de commerce et d'industrie désignées à cet effet. Le directeur désigne pour chaque cas trois de ces commissaires, ainsi que les endroits où ceux-ci doivent siéger. Ces trois membres doivent être pris : un parmi ceux nommés par le ministre, un autre parmi ceux désignés par les tribunaux et le troisième parmi ceux choisis par les chambres de commerce et d'industrie.

Chaque commissaire indique la valeur qu'il attribue à la marchandise litigieuse. En cas de partage des voix, on prend comme évaluation celle des trois qui n'est ni la plus élevée, ni la plus basse.

3° En dernier ressort le directeur et le déclarant peuvent faire intervenir le conseil d'appel.

Ce conseil comprend vingt-quatre membres dont six sont nommés par le souverain, sur la proposition du ministre des finances, trois par le tribunal d'arrondissement d'Amsterdam, trois autres par celui de Rotterdam, et deux par chacune des six chambres de commerce désignées à cet effet.

Sur ces vingt-quatre membres, le président du conseil d'appel en désigne sept pour statuer sur le litige. Ils doivent être choisis comme suit : 2 parmi ceux nommés par le souverain, 2 parmi ceux désignés par les tribunaux et 3 parmi ceux élus par la chambre de commerce.

Le lieu de réunion est indiqué par le président.

Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la valeur de la marchandise est déterminée par la moyenne de celles fixées par les sept membres.

Si les contestations soulevées par la douane sont reconnues sans fondement, la commission d'évaluation et le conseil d'appel peuvent allouer une indemnité au déclarant. Le ministre des finances peut, de son côté,

faire supporter le paiement de cette indemnité aux employés préempteurs.

Les intéressés ont le droit d'assister aux débats des commissions et du conseil d'appel.

Le mandat des membres de ces comités est de deux ans. Les frais de vacation, de voyage, de séjour et autres sont supportés par l'Etat.

Portugal. — Les litiges douaniers sont tranchés administrativement. Toute contestation entre les agents et les commerçants est portée en premier lieu devant le conseil des vérificateurs qui doit se réunir au moins une foi par semaine, au siège de la douane principale. Ce conseil composé de vérificateurs de toutes classes est présidé par un chef de service qui n'a pas voix délibérative.

Chaque vérificateur doit motiver son vote. Le résultat des délibérations est transmis au commerçant, qui peut se pourvoir contre la décision rendue. La demande d'appel est soumise à l'appréciation des « *reviseurs* » réunis en conseil. Ces reviseurs sont chargés de donner leur avis pour l'instruction du procès (§ 6, art. 17 du décret du 17 juin 1892). Les conséquences qui peuvent résulter de cet avis sont prévues par le paragraphe 7, ainsi conçu : dans le cas où il y a divergence entre l'avis des vérificateurs et celui des reviseurs, ou bien encore lorsqu'une protestation s'élève de la part des commerçants, les directeurs peuvent, quand ils le ju-

gent convenable, ordonner qu'il soit procédé aux expéditions, mais à condition de réunir les avis conformes de la majorité du conseil des vérificateurs, et pourvu que la majorité des reviseurs soit du même avis.

Toutefois le paragraphe 8 stipule que, pour sortir ses effets, la procédure dont il s'agit, accompagnée des échantillons des marchandises, devra être adressée directement au rapporteur technique.

La solution intervenue peut être frappée d'appel par le commerçant ou par le directeur de la douane. C'est le tribunal du contentieux technique, qui est appelé à statuer en dernier ressort.

Pour disposer de ses marchandises avant la fin du procès, le déclarant doit déposer le montant du maximum des droits augmentés du tiers. Les frais ne sont supportés par le recevable que si la décision définitive lui est défavorable.

Roumanie. — Il est établi auprès du ministère des finances, un comité spécial d'experts dont les attributions consistent à trancher les litiges portant soit sur l'espèce ou la qualité des marchandises, soit sur l'application des droits. Les trois experts qui forment ce comité sont choisis de préférence parmi les anciens négociants ou industriels retirés des affaires ou parmi les ex-fonctionnaires des douanes. Ils sont nommés par le ministre des finances sur la présentation du tribunal de commerce de Bucharest.

Le mandat des commissaires experts dure un an ; il ne peut être renouvelé qu'un an après l'expiration de leurs fonctions.

Pour chaque affaire et selon la nature de celle-ci, le ministre peut adjoindre au comité un ou plusieurs négociants qui ont voix consultative.

Un échantillon de la marchandise litigieuse, scellé des cachets de la douane et du commerçant, est transmis avec la demande d'expertise au ministre des finances.

La décision des experts est sans appel.

Le déclarant peut prendre possession de ses produits en payant les droits résultant de l'appréciation du service, sous réserve du remboursement du trop perçu, le cas échéant.

Aucune indemnité ne peut être accordée aux importateurs, lorsque l'expertise leur est favorable.

Russie. — Les importateurs ont un premier recours contre les décisions des agents de la visite devant le conseil de la douane locale, qui doit se prononcer dans les trois jours. Ce conseil se compose du directeur, du sous-directeur, des membres du bureau douanier et d'un secrétaire. Des experts nommés par l'administration peuvent être adjoints à ce comité, lorsqu'il s'agit de l'examen d'un article spécial. Ils émettent leur avis les premiers.

En cas d'appel, l'affaire est soumise à une commission composée :

1° Des directeurs et sous-directeurs du département des douanes et de celui du commerce et des manufactures ;

2° Des chefs de section de ces départements ministériels spécialement chargés des questions de tarif et du régime des marchandises ;

3° De deux ou trois experts nommés par le ministre des finances et ayant reçu l'instruction supérieure technique.

Cette commission statue dans un délai de 14 jours. Lorsqu'il se présente une question identique à une autre déjà tranchée par la commission, la division des tarifs se prononce sans en référer à celle-ci.

En dernier ressort, les litiges sont portés devant le ministre des finances qui prend, du reste, l'avis d'une commission dont la composition diffère peu de celle du comité attaché au département des douanes.

La décision ministérielle doit être rendue dans un délai de quinze jours ou d'un mois après le dépôt de la déclaration.

Quelle que soit la juridiction saisie, l'intéressé ne peut présenter sa défense que par mémoire.

Les experts qui interviennent dans la solution des litiges douaniers sont uniquement choisis par l'autorité administrative : on peut donc dire que la procédure usitée en Russie n'a nullement le caractère d'un arbitrage contradictoire. Toutefois, à la frontière d'Asie, où la douane perçoit des droits à la valeur, les contes-

tations sont tranchées par « trois personnes de bonne foi », choisies l'une par le déclarant, et les deux autres par la ville ou la localité où se trouve le bureau de douanes. Les droits sont liquidés d'après la valeur fixée par les arbitres, sans pouvoir être inférieurs à ceux qui résultaient de la valeur déclarée.

Dans certains bureaux principaux de la même frontière, la douane peut préempter la marchandise, lorsque le déclarant semble de mauvaise foi.

Serbie. — Les négociants sont tenus de déclarer la valeur des marchandises importées. Cette valeur sert d'assiette à l'impôt de l'Obrt (impôt sur les transactions) qui est perçu en même temps que les droits de douane. C'est en raison de cette considération que nous nous occuperons du régime applicable aux contestations relatives à l'Obrt. Lorsque la valeur déclarée paraît insuffisante, le bureau de l'Obrt peut soit préempter la marchandise, soit en demander l'estimation par des experts. Cette dernière faculté appartient aussi au déclarant.

L'expertise étant décidée, la douane rend la marchandise au négociant, moyennant caution. Le chef de bureau de l'Obrt et l'importateur choisissent chacun un expert. Au moment de la constitution de l'arbitrage, ou en cas de partage des voix, un tiers-arbitre est désigné par les experts, ou s'il y a désaccord entre eux sur ce point, par le président du tribunal de commerce

(ou du tribunal de 1^{re} instance, s'il n'existe pas de juridiction commerciale).

Les experts et le tiers-arbitre ont huit jours pour rendre leur sentence.

La douane ne peut plus exercer son droit de préemption dès que l'expertise est demandée.

Les frais sont supportés par l'importateur, sans préjudice des autres pénalités encourues, si la valeur fixée par les experts dépasse de plus de 5 % celle déclarée.

Suède. — Les déclarations relatives aux marchandises taxées à la valeur doivent autant que possible être accompagnées de la facture et du connaissement. Mais que ces pièces soient produites ou ne le soient pas, la douane peut faire expertiser les marchandises par deux personnes compétentes. Si l'importateur se refuse à payer les droits calculés d'après la valeur fixée par les experts, la marchandise est vendue aux enchères, au plus tard un mois après l'expertise. Sur le produit de la vente on prélève les frais et les droits de douane liquidés d'après ce produit même s'il est supérieur à la valeur déclarée ; dans le cas contraire, au moins d'après celle-ci. Ce qui reste est remis à l'intéressé.

Suisse. — Lorsqu'il y a des difficultés au sujet de l'application du tarif, le receveur des douanes transmet un échantillon de la marchandise à la direction, en y joignant tous les renseignements de nature à faciliter la solution du litige. La direction statue ou en réfère à

la direction générale des péages. Celle-ci soumet la question au comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie. Elle consulte aussi les techniciens pour chaque affaire spéciale.

Les débats ont lieu à huis clos. L'importateur peut disposer de sa marchandise en garantissant où en déposant le droit le plus élevé qui puisse être exigé.

Turquie. — Les marchandises importées sont taxées uniformément à raison de 8 % de leur valeur. Si la douane et les déclarants ne s'accordent pas sur la valeur des produits, les droits sont acquittés en nature, à moins que les marchandises ne soient indivisibles (machines, voitures, pianos, etc...). Dans ce dernier cas, l'importateur peut les abandonner à la douane contre paiement du montant de la valeur fixée par celle-ci, moins 10 % d'escompte.

B. — PAYS EXTRA-EUROPÉENS.

Bolivie et Chili. — L'administrateur de la douane d'importation statue sans appel sur les contestations relatives à l'évaluation des marchandises. Il est tenu toutefois de prendre l'avis de deux experts choisis l'un par le service, l'autre par le déclarant, ainsi que l'avis des agents qui ont soulevé le litige. A Valparaiso, c'est le surintendant des finances qui connaît de ces différends, et c'est le chef des vérificateurs qui est entendu concurremment avec les deux experts.

Brésil. — 1° Marchandises soumises à des droits spécifiques. — En cas de désaccord entre le redevable et le service, l'inspecteur de la douane, après avoir entendu des experts, indique le droit applicable aux produits litigieux.

Le déclarant peut appeler de cette décision auprès de l'autorité supérieure.

2° Marchandises taxées à la valeur. — L'évaluation de la douane n'étant pas admise par l'intéressé, il y a lieu de recourir aux experts. Si la valeur fixée par ceux-ci ne dépasse pas de 5 % celle déclarée, le service se conforme à la déclaration. Dans le cas contraire, il liquide les droits sur la valeur arbitrée. De plus, l'importateur est passible d'une amende de 50 % si l'écart est supérieur à 50 %.

La décision des experts est susceptible d'appel devant l'autorité administrative.

Qu'il s'agisse de marchandises soumises à des droits spécifiques ou taxées à la valeur, le déclarant, s'il n'accepte pas les décisions de cette autorité, n'a d'autre ressource que de réexporter ses produits, après avoir, s'il y a lieu, acquitté les amendes encourues. Si le déclarant laisse passer le délai déterminé sans réexporter sa marchandise, celle-ci est taxée d'office d'après la classification faite par l'administration, ou la valeur indiquée par les experts.

Chine. — D'après le tarif des douanes entré en vi-

gueur le 31 octobre 1902, les contestations entre la douane et l'importateur relativement à la valeur ou à la classification des marchandises sont soumises à un conseil d'arbitrage composé d'un fonctionnaire des douanes, d'un négociant nommé par le consul du pays de l'importateur, d'un négociant d'une nationalité autre que celle de l'importateur, nommé par le doyen des consuls de la localité.

La décision qui doit être rendue dans les quinze jours qui suivent la constitution de l'arbitrage (les jours fériés non compris), est obligatoire pour les deux parties. L'indemnité à laquelle a droit chacun des deux négociants faisant partie du conseil est payée par le déclarant si le conseil maintient l'évaluation de la douane ou s'il estime que la valeur de la marchandise dépasse de 7 1/2 % au moins la valeur déclarée. Dans le cas contraire, l'indemnité est à la charge de la douane. De plus des pénalités sont prévues lorsque la valeur véritable dépasse de 20 % celle indiquée par l'importateur.

Corée. — L'expert de la douane fixe la valeur des marchandises taxées sur cette base, lorsque la valeur déclarée par l'importateur ou par l'exportateur est jugée insuffisante par le service. L'intéressé peut ne pas accepter l'estimation ainsi faite. Il doit alors faire connaître dans les vingt-quatre heures (dimanches et jours fériés non compris) au commissaire des douanes le

motif de ses plaintes et désigner un expert de son choix pour procéder à une contre-estimation, à la suite de laquelle il établit une nouvelle déclaration de la valeur. Le commissaire des douanes peut, à son gré, soit liquider les droits d'après cette valeur, soit préempter les marchandises en payant ladite valeur augmentée de 5 %.

Costa-Rica. — L'importateur peut appeler des décisions du service devant l'administrateur de la douane qui se prononce sur le litige après avoir pris l'avis de deux experts désignés par lui pour examiner la marchandise.

L'intéressé peut se pourvoir contre cette décision devant le tribunal des finances. S'il persiste à contester l'appréciation de ces diverses autorités, il peut dans un délai de 30 jours réexporter ses produits. Ce délai expiré, ceux-ci sont taxés d'office d'après la base indiquée par la décision administrative.

Equateur. — L'administration de la douane juge verbalement et sommairement toutes les contestations relatives à la classification ou à l'évaluation des marchandises. Les seules personnes dont elle ait à prendre l'avis sont les vérificateurs. Les décisions de l'administration peuvent être soumises en appel au « jury de la douane ».

Ce jury se réunit au moins une fois par semaine à Guayaquil. Il est présidé par le procureur de la cour

supérieure, auquel sont adjoints deux commissaires nommés, l'un par le gouvernement, l'autre par la chambre de commerce. Le premier employé du gouverneur remplit les fonctions de secrétaire.

La compétence du jury de la douane s'étend à tout ce qui se rapporte à la classification, à l'évaluation, à la liquidation et à l'expédition.

La procédure suivie devant cette juridiction est des plus sommaires : le jury statue, en effet, uniquement au vu d'un rapport présenté par l'administrateur, qui transmet en même temps la réclamation du redevable.

Etats-Unis. — 1° Le receveur des douanes doit faire fixer par experts la valeur véritable des marchandises.

Aux termes de l'article 13 de la loi du 5 août 1909, les experts révisent et corrigent les rapports des aides experts, comme ils le jugent utile. Dans les ports où il n'y a pas d'expert, le certificat de l'employé de la douane préposé à la visite tient lieu d'expertise.

L'importateur et le receveur ont respectivement dix et soixante jours pour réclamer une nouvelle estimation, qui est faite par l'un des experts généraux.

Si cette expertise ne satisfait pas les parties, celles-ci peuvent exiger une troisième évaluation. L'affaire est alors portée devant le conseil des experts généraux. Le conseil fixe par tous les moyens en son pouvoir la valeur imposable de la marchandise. Pour arriver à

cette fin, il peut exercer des fonctions à la fois judiciaires et inquisitoriales.

La décision du conseil des trois experts généraux est définitive et ne peut être révisée par aucun juge. Le receveur fixe et liquide le taux et le montant des droits à payer ainsi que les frais qui résultent de cette procédure. La décision que le receveur prend sur ces divers points peut être contestée par l'importateur. L'affaire est alors soumise au conseil des 9 experts généraux dont la sentence peut, finalement, être frappée d'appel devant la cour d'appel des douanes des Etats-Unis (article 14 de la loi précitée).

Cette cour, créée par la loi du 5 août 1909, exerce une juridiction d'appel exclusive pour toutes les décisions des conseils d'experts généraux concernant l'interprétation de la loi et des faits relatifs à la classification des marchandises et aux taux des droits, des honoraires et frais qui s'y rapportent. Les jugements et décrets de la cour d'appel des douanes sont définitifs dans tous les cas (article 29 de la même loi).

Japon. — Lorsqu'il s'agit de droits à la valeur, l'importateur a un délai de dix jours pour protester contre la décision du directeur de la douane, à condition que la marchandise soit encore sous la garde du service.

La réclamation est transmise à ce directeur qui peut, s'il la juge non fondée, soit préempter la marchandise en en payant la valeur déclarée augmentée de 5 %, soit la faire estimer par des experts.

Ceux-ci, au nombre de quatre, sont nommés deux par le déclarant et les deux autres par le directeur à qui, d'ailleurs, le déclarant doit soumettre son choix.

Si les experts ne se mettent pas d'accord, la valeur des marchandises est déterminée par la moyenne des quatre évaluations. Toutefois, les droits sont calculés sur la valeur déclarée dans le cas où celle-ci serait supérieure à celle arbitrée.

On peut interjeter appel de la décision des directeurs auprès du ministre des finances, qui charge un comité spécial d'examiner l'affaire en litige et de lui remettre un rapport.

Mexique. — Un comité spécial appelé « junta des tarifs » connaît des contestations se rattachant à l'espèce, à la qualité, à la dénomination ou à la nouveauté d'un produit.

Toutefois, lorsque les droits compromis ne s'élèvent pas à plus de 500 francs, les litiges sont tranchés, sans appel, par l'administrateur de la douane. On ne soumet pas, d'autre part, à la junta les affaires ne comportant pas une amende supérieure à 250 francs.

La junta se compose : de quatre employés des finances nommés par le gouvernement ; de deux négociants, au choix de la « junta d'encouragement » ; d'un délégué de la direction générale de l'industrie. Le mandat des membres de ce comité est d'un an. Il est, du reste, renouvelable.

Les décisions de la junte sont soumises au visa du président de la République.

Pour pouvoir valablement délibérer, la junte doit comprendre au moins cinq membres, dont 2 pris parmi les élus des corporations, et les trois autres parmi les fonctionnaires. En principe, ce comité statue dans les quinze jours qui suivent la réception du dossier transmis par le ministre des finances.

Tant que le litige n'est pas définitivement solutionné, l'importateur ne peut pas entrer en possession de ses marchandises.

Nicaragua. — La procédure suivie dans ce pays pour solutionner les litiges douaniers est toute administrative.

Les appels sont portés en premier lieu devant l'administrateur de la douane où se trouve le bureau d'importation. En dernier ressort, la question est tranchée par le ministre des finances.

Pour être admises, les réclamations doivent être formulées dans les six mois qui suivent la liquidation.

Paraguay. — Conformément à l'article 29 de la loi du 21 septembre 1899, les désaccords existant entre le vérificateur et l'expéditeur au sujet de l'espèce et de la qualité des marchandises à dédouaner sont tranchés administrativement par l'administrateur de la douane, sur l'avis du vérificateur et de deux commerçants de la place, patentés, au courant de l'article faisant l'ob-

jet de la contestation, et dont l'un a été proposé par l'intéressé et l'autre par l'administrateur.

La décision doit être rendue dans les quarante-huit heures qui suivent la première vérification des marchandises par l'agent de la visite. Elle est sans appel, à moins qu'il n'y ait eu dol ou fraude dans la procédure.

Perse. — Si la douane juge insuffisante la valeur déclarée, elle peut à son choix demander aux déclarants de souscrire une déclaration supplémentaire ou bien retenir définitivement les marchandises en payant aux intéressés le montant de la valeur déclarée par eux augmentée de 10 % à titre d'indemnité (Loi douanière du 26/8 février 1903, article 14).

Si l'intéressé en fait la demande, les marchandises préemptées peuvent lui être rendues moyennant le paiement des droits supplémentaires exigibles, des frais et d'une amende (même loi, article 15).

République dominicaine. — Lorsque la valeur déclarée par l'importateur est contestée par la douane, le différend est tranché par deux experts nommés chacun par l'une des deux parties. Si la divergence porte sur la quantité, on a recours au « jury de la douane » (Loi du 9 novembre 1898, promulguée le 12, article 2).

Siam. — Les contestations survenant entre la douane et les importateurs sont déférées au consul et au fonc-

tionnaire siamois compétents, qui s'adjoignent, au besoin, chacun un ou deux négociants comme assesseurs.

Uruguay. — Une commission dite de classement est chargée de statuer sur les doutes et difficultés que peut faire naître la classification des marchandises.

Cette commission se compose du directeur général des douanes (président), d'un inspecteur, de vérificateurs et d'un nombre égal de négociants choisis par le ministre des finances parmi les patentés et les chefs de maisons de commerce.

Quant aux litiges relatifs aux produits taxés à la valeur, ils sont tranchés administrativement, la douane usant, à son gré, du droit de préemption.

Vénézuëla. — Lorsque l'application des droits soulève des réclamations de la part des importateurs, les différends sont tranchés par deux experts que la douane seule a la faculté de choisir. En cas de désaccord, la décision est rendue par un tiers-arbitre nommé par les deux experts ou par la douane, s'ils n'arrivent pas à s'entendre sur ce point.

Une des caractéristiques de la réglementation du Vénézuëla en cette matière, c'est que les fonctions d'expert sont obligatoires pour les négociants désignés, qui ne peuvent s'excuser, sous peine d'amende, sauf pour un empêchement physique réel. Si tous les commerçants se refusent, soit en payant l'amende, soit pour des raisons de santé, la douane seule statue.

Les experts reçoivent vingt francs par journée de vacation (1).

Egypte, Guatemala, Haïti, Maroc, Pérou, République Argentine, Salvador. — Les réglementations fiscales de ces différents pays ne prévoient aucune disposition pour la solution des litiges douaniers. Dans la République Argentine, l'importateur qui ne veut pas accepter la valeur fixée par la douane peut abandonner sa marchandise contre paiement de la valeur qu'il a déclarée, augmentée de 10 %.

Examen critique des différents systèmes exposés.

Si divers que soient en apparence les procédés employés par les Etats pour solutionner les litiges en douane, on peut cependant remarquer qu'ils ont certains points communs qui permettent de les ramener à quelques types généraux. Le tableau ci-après que nous empruntons au travail substantiel et précis de M. Bolley sur « les formalités douanières » (2), caractérise et groupe sous une forme synoptique les différentes législations que nous venons d'exposer.

(1) M. Bolley, *loc. cit.*, p. 381.

(2) M. Bolley, *loc. cit.*, p. 972 et 973.

1^o Pays où n'est pas en vigueur le régime de l'expertise :

A. — Pays qui règlent les litiges d'une façon purement administrative :	1 ^o Sans appel devant les tribunaux :	
	Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique et Hollande (pour les produits soumis à des droits spécifiques), Portugal, Russie, Suisse, Nicaragua, Siam, Perse.	
B. — Pays qui défont les litiges à des commissions ou comités spéciaux :	2 ^o Avec faculté de recours aux tribunaux :	
	Angleterre.	
	1 ^o Commissions ou comités administratifs.	Bulgarie et Grèce (pour des produits soumis à des droits spécifiques), Roumanie.
	2 ^o Commissions ou comités mixtes.	Espagne, Italie, Monténégro, Pays-Bas (pour les produits taxés à la valeur), Equateur, Mexique, Uruguay, Chine.

2^o Pays où fonctionne le régime de l'expertise :

A. — Pays où les experts sont désignés partie par la douane, partie par l'intéressé :	1 ^o Pays où, comme en France, les experts décident personnellement et sans appel.	Belgique, Bulgarie et Grèce (tous les 3 pour les produits taxés à la valeur), Serbie (pour la perception de l'Obt.), Japon, République Dominicaine.
	2 ^o Pays où la décision est rendue par l'administration, les experts entendus.	Bolivie, Brésil, Chili, Corée, Paraguay.
	1 ^o Pays où la douane statue conformément à la décision des experts.	Suède, États-Unis (pour les produits taxés à la valeur), Vénézuéla.
B. — Pays où les experts sont désignés ou mis en mouvement par la douane seule :	2 ^o Pays où l'administration décide à son gré, les experts entendus.	Costa-Rica.
	3 ^o Pays où la sentence arbitrale est susceptible d'appel devant des tribunaux spéciaux.	Etats-Unis (pour les produits passibles de droits spécifiques).
C. — Pays où les experts ne sont désignés ni par la douane, ni par l'intéressé :	Pays où les experts décident personnellement et sans appel.	Danemark.

NOTA. — A la subdivision (A) de la 1^{re} catégorie, il convient de rattacher toutes celles des puissances dont les règlements ne prévoient pas la solution des litiges douaniers, savoir : la Norvège, le Guatemala, Haïti ; le Maroc, le Pérou, la République Argentine, le Salvador ; enfin la Turquie et l'Égypte, où les différends quant à l'application des droits sont réglés soit par voie d'acquiescement en nature, soit par l'abandon de la marchandise, contre remboursement de la valeur fixée par la douane, diminuée en Turquie de 8 %, en Égypte de 10 % (1).

Il convient d'abord de rappeler les conditions auxquelles doit satisfaire toute réglementation en cette matière. Elles sont au nombre de quatre : compétence, impartialité, rapidité, minimum de frais.

Les deux premières se réfèrent à l'exactitude de la solution du litige, exactitude qui ne sera obtenue que si les personnes appelées à statuer ont des connaissances spéciales et sont indépendantes des parties en cause. La condition de rapidité résulte de la nécessité de ne pas entraver les opérations commerciales auxquelles tout retard est préjudiciable. Quant à la condition du minimum de frais, en partie liée à la précédente, elle se justifie d'elle-même.

Dans quelle mesure les systèmes-types étrangers ont-ils satisfait à ces conditions ?

(1) M. Bolley, p. 973.

I. — *Systèmes purement administratifs.*

Ils ont pour caractéristiques de réserver la solution des contestations douanières à l'administration seule, qui est ainsi, comme on l'a fait remarquer, à la fois juge et partie. Les redevables ont bien le droit de soutenir leurs prétentions au moyen de mémoires écrits, mais là se borne leur participation à une procédure qui semble n'avoir été organisée que dans l'intérêt du fisc. Pour prévenir les défaillances possibles de ses agents, l'administration prévoit plusieurs degrés de juridiction, c'est-à-dire qu'elle autorise les déclarants à porter le différend en appel devant les fonctionnaires d'un ordre plus élevé. Mais malgré cette garantie, le commerce n'a pas une grande confiance dans des décisions rendues sous le seul contrôle de l'administration. La compétence des agents, dit-on, ne peut, en effet, être universelle, de plus leur impartialité ne peut être absolue puisqu'ils ne sont pas indépendants. Enfin, les litiges traînent en longueur dans ce système, les divers recours possibles nécessitant des délais peu compatibles avec les intérêts des importateurs, qui subissent aussi des frais par suite des retards apportés à la solution.

La réglementation purement administrative ne remplit donc aucune des conditions reconnues indispensables en cette matière. Si elle donne satisfaction au fisc, par contre le commerce a bien sujet de s'en plaindre.

II. — *Systèmes des commissions ou comités spéciaux.*
Combinaison de ces systèmes avec les précédents.

Frappés de ces inconvénients, quelques Etats ont attribué la connaissance des litiges douaniers à des commissions ou comités spéciaux pouvant comprendre des techniciens. Les garanties de compétence se trouvent par ce fait augmentées. Mais peut-on en dire autant de celles d'impartialité ? Cela dépend de la composition de ces groupements et de la force qui s'attache à leurs décisions. Les uns sont uniquement administratifs ; les membres qui peuvent être des fonctionnaires ou des négociants sont nommés par le gouvernement. Leur indépendance du pouvoir central n'étant pas complète, l'impartialité de leurs avis peut s'en ressentir. D'autres commissions ou comités spéciaux sont mixtes, c'est-à-dire que les membres en sont nommés partie par le gouvernement, partie par des chambres de commerce, ... Ces comités mixtes pourraient avoir vis-à-vis de l'Etat plus de liberté que les comités administratifs. Mais souvent les représentants de l'Etat y sont en majorité, ce qui place le commerce dans une position défavorable.

Remarquons enfin que certains comités locaux sont uniquement nommés par les chambres de commerce (Italie, indépendamment du collège des experts). Ces commissions sont sans doute composées de spécialistes, mais comme l'Etat n'intervient pas dans la désignation

de leurs membres, elles sont, contrairement aux précédentes, portées à favoriser le commerce au détriment du fisc. Au surplus, elles sont locales, et comme telles, il leur est difficile de résister aux « impulsions du commerce. »

Par ailleurs, les décisions émanant des comités administratifs ou mixtes n'ont pas toutes le même caractère. Il en est, en effet, qui ne constituent que de simples avis, ne liant pas le ministre des finances. Dans ce dernier cas, si les garanties de compétence subsistent, il n'en est pas de même de celles d'impartialité : à ce dernier point de vue, on retombe dans les inconvénients du système purement administratif.

La permanence des comités spéciaux permet d'obtenir une certaine unité de vues dans la solution des litiges et d'éviter ainsi des décisions contradictoires. Toutefois, dans cet ordre d'idées, on a reproché à ces agrégations officielles de « pouvoir céder à certaines tendances, et « subir l'influence de traditions établies, bien que les « membres en soient périodiquement renouvelés par « fractions (1). » D'autre part, les lenteurs de la procédure sont, dans ce système, encore plus sensibles que dans les précédents et de nature à entraîner des frais vexatoires.

Au total, les systèmes des commissions ou comités spéciaux, tout en présentant quelque supériorité sur les

(1) M. Bolley, *loc. cit.*, p. 974.

systèmes purement administratifs, encourent une partie des critiques que nous avons formulées contre ces derniers : garanties d'impartialité insuffisantes, pas de rapidité dans la solution des controverses. Ici, encore, (sauf pour la commission d'experts nommés par la chambre de commerce, en Italie) les procédés employés constituent plutôt des mesures de contrôle prises dans l'intérêt du fisc. Quant à l'intérêt du redevable, il semble ne venir qu'au second plan, ce qui condamne les systèmes examinés.

III. — *Systèmes du recours aux tribunaux judiciaires.*

A première vue, il semble tout naturel de déférer aux tribunaux judiciaires les contestations s'élevant entre le fisc et les redevables. Il faut cependant ne pas perdre de vue le caractère bien particulier de ces litiges dont la solution exige des connaissances techniques que ne possèdent pas, en général, les juges de droit commun (civils et même commerciaux). Saisis d'une contestation de ce genre, ces juges ne pourraient que faire appel à des spécialistes, à des experts, dont ils seraient obligés, logiquement, d'adopter les rapports. S'ils procédaient différemment, leurs jugements n'auraient aucune valeur (au point de vue, bien entendu, des appréciations qui y sont contenues). Dans cette dernière hypothèse, le fisc et le commerce ne tarderaient pas à se plaindre d'un remède qui serait pire que le mal. Ne trouverait-on pas

tout au moins étrange qu'un juge, par exemple, se permit de qualifier un produit chimique autrement que ne l'a fait le chimiste expert ? Dira-t-on que les cas litigieux ne se présentent pas toujours avec la même particularité qui caractérise notre exemple ? Qu'en ce qui concerne la valeur, notamment, les tribunaux peuvent être tout aussi compétents que les experts pour l'arbitrer ? Nous dirons simplement que si les litiges douaniers étaient si simples et si faciles à solutionner, jamais un vérificateur ne s'exposerait à contester les déclarations du redevable, et jamais non plus celui-ci ne se risquerait à fournir de fausses indications. En réalité, les différends ne portent que sur des cas plutôt embarrassants : dans ces conditions, il est permis d'avancer que là où la perspicacité de l'agent professionnel a été mise en défaut, le juge ne serait pas plus heureux. En définitive, les tribunaux devraient purement et simplement s'en tenir à la décision des techniciens qu'ils commettraient ou qui seraient commis par les intéressés pour trancher les litiges. Mais alors, à quoi servirait l'intervention du juge ? A créer des procès interminables ? A nécessiter des frais dont l'importance dépasserait de beaucoup les intérêts en jeu ?

En somme quelles garanties voit-on dans cette intervention des juges, en matière de litiges douaniers ? Des garanties de compétence ? On les cherche vainement. Des garanties d'impartialité ? Mais puisqu'en fait, ils ne feraient que reproduire la décision des experts, cette im-

partialité dépendrait de la moralité ou de l'indépendance de ces derniers. Des garanties de rapidité dans la solution, avec le moins de frais possibles ? Elles ne sont guère probables. Et cependant, dit-on, l'Angleterre pratique ce système et s'en trouve bien. — Elle s'en trouve si bien qu'elle ne l'a jamais employé, si nous en croyons le rapport du délégué de la Grande-Bretagne au congrès de la réglementation douanière tenu à Paris en 1900 : « Je n'ai jamais eu connaissance d'un cas « sérieux de contestation ayant nécessité un recours aux « tribunaux et ultérieurement aux cours d'appel (1). »

En résumé, l'intervention des juges de droit commun ne satisfait par elle-même à aucune des conditions essentielles que doit remplir une bonne réglementation en matière de litiges douaniers (2).

IV. — *Système de la préemption et de l'abandon des marchandises.*

Quelques pays emploient le droit de préemption qui consiste pour la douane à se rendre propriétaire des marchandises litigieuses en acquittant la valeur déclarée par l'importateur et augmentée d'un intérêt déter-

(1) Congrès international de la réglementation douanière, 1900, discussions, travaux et résolutions, question n° VII.

(2) Dans le même sens, M. Bolley, *op. cit.*, p. 975 ; M. Klotz, *Congrès de la réglementation internationale douanière, 1900 ; Rapports-documents*, p. 216.

miné. Ce procédé semble tout à l'avantage du fisc (1). Il n'en est rien pourtant. On a dû l'abandonner en France, le déclarant trouvant un moyen très commode d'écouler les marchandises, en les déclarant d'une valeur quelque peu inférieure à sa valeur réelle, ce qui amenait la douane à les préempter. Or, en revendant ces mêmes marchandises, la douane n'arrivait presque jamais à récupérer le prix qu'elle en avait payé.

La Turquie et l'Egypte admettent soit l'acquiescement en nature, soit l'abandon de la marchandise contre remboursement de la valeur fixée par la douane (2), diminuée du montant des droits exigibles.

Si ingénieux que puisse paraître ce procédé, il est incompatible avec les exigences des transactions commerciales. Au surplus, il est plutôt sommaire : c'est la douane qui fixe la valeur sans contrôle aucun. Les garanties sont donc nulles pour le redevable.

V. — *Systèmes de l'expertise.*

Aucun des systèmes examinés jusqu'à présent ne répond dans l'ensemble aux intérêts du fisc et du commerce. Par le recours à quelques spécialistes on a bien augmenté les garanties de compétence, mais on n'a pas su encore donner à ces spécialistes l'indépendance né-

(1) En ce sens : Dufour, *Traité général de droit administratif*, 1868.

(2) M. Bolley, *op. cit.*, p. 975.

cessaire pour rendre des décisions impartiales. On n'a pas su dégager non plus la procédure des formalités qui la retardent et occasionnent des frais trop considérables.

Les systèmes d'expertise vont-ils remédier à ces inconvénients.

L'expertise consiste à soumettre les contestations à des personnes ayant les connaissances déterminées ; ce procédé satisfait donc pleinement à la condition de compétence. Répond-il aussi à celle d'impartialité ? Cela dépend du mode de désignation des experts, du nombre des experts appelés à statuer et de l'autorité qui s'attache à leur décision.

Les experts sont-ils désignés par les tribunaux et ceux-ci peuvent-ils ne pas tenir compte de leur avis ? L'expertise est alors judiciaire. Nous avons vu plus haut les vices de ce système. Les experts sont-ils désignés ou mis en mouvement par l'administration ? Ils ne seront pas alors indépendants de l'Etat ; ce qui rompt l'équilibre entre les deux parties. — Sont-ils choisis par la douane et par le commerçant ? Dans ce cas, si l'administration statue sans être tenue de se conformer à l'avis des experts, l'expertise ne sera qu'un leurre pour le déclarant ; mais si les experts statuent personnellement et sans appel, on aura réalisé le maximum de garanties pour le fisc et le redevable.

Il faut, toutefois, que ces experts soient aussi indépendants du commerce qu'ils le sont de l'Etat. Par suite,

pourront-ils, sans inconvénients être choisis sur place ? N'y a-t-il pas à craindre, dans ce cas, qu'il ne se produise entre eux une entente nuisible au Trésor ? En France ce sont ces considérations qui ont déterminé le législateur à supprimer en 1881 l'expertise locale qui fonctionnait depuis 1860. Malgré les réclamations du commerce, l'expérience qui en a été faite n'est pas de nature à l'engager à la renouveler.

CONCLUSIONS

De tous les procédés employés pour solutionner les litiges de douane, celui de l'expertise semble être le plus efficace et le plus conforme aux intérêts du fisc et du commerce.

Le principe même de cette institution n'est guère discuté. Au congrès international de la réglementation douanière tenu à Paris en 1900, il fut adopté à l'unanimité (vœu présenté par M. Klotz) moins la voix du délégué de l'Allemagne qui, du reste, motiva son abstention en ces termes :

« En Allemagne, le système de l'expertise n'existe pas,
« mais nous n'en méconnaissons pas les avantages. Si
« nous ne l'avons pas adopté, c'est que nos institutions
« douanières reposent sur la constitution de l'Empire
« par laquelle les différents Etats ont toute indépendance
« et garantie vis-à-vis de l'administration des douanes. »

D'autre part, au congrès du commerce et de l'industrie (1900), M. Bolley fit adopter le vœu suivant : « Que
« les litiges en douane soient soumis partout à l'arbitrage de deux experts désignés, l'un par la douane,

« l'autre par le déclarant, et que l'on adopte, dans l'es-
« pèce, la procédure suivie en France. »

Le système français de l'expertise légale réalise-t-il donc le maximum de garanties que l'on est en droit d'attendre d'une procédure intimement liée à la facilité des échanges internationaux ? On pourrait en douter à la lecture des critiques si vives dont il a été l'objet soit parmi les auteurs, soit dans la presse.

Le principal reproche qu'on puisse lui faire c'est de centraliser toutes les expertises à Paris. Il en résulte des retards considérables apportés à la solution des litiges, des frais parfois peu en proportion avec les intérêts engagés. Les experts ne pourraient-ils pas statuer sur les lieux-mêmes d'importation ? Ce serait plus rationnel et les expertises seraient effectuées dans un délai de quelques jours, alors qu'actuellement elles nécessitent souvent plusieurs mois. Les questions les plus délicates, celles d'origine, seraient tranchées d'une manière plus sûre au point d'arrivée, où se trouvent des hommes qui, « par leur pratique sur la place », sont spécialement compétents pour connaître de ces difficultés. Ils pourraient déterminer cette origine d'après la nature de l'emballage, la forme des colis, leurs marques... Enfin, avec l'expertise locale on ne se priverait pas du concours de techniciens qui hésitent actuellement à engager des frais pour aller expertiser à Paris.

Toutes ces raisons sont bonnes. L'expertise locale constitue, en effet, le procédé le plus simple, le plus ra-

pide et le moins coûteux pour solutionner les litiges douaniers. Mais malheureusement les experts, en général, ont une tendance à oublier qu'ils sont des arbitres, des juges et non les mandataires ou les défenseurs des importateurs qui les désignent. Il leur est sans doute assez difficile de résister aux sollicitations des intéressés, et par suite les décisions sont rarement impartiales. Avec le système de l'expertise légale faite sur place, on peut poser en fait que le fisc serait souvent tenu en échec par la complicité, consciente ou même inconsciente, d'experts trop complaisants. C'est ainsi que les choses se passaient en 1806 : l'expertise était judiciaire et locale : les experts donnaient toujours tort à la douane malgré l'évidence des fausses déclarations. Le gouvernement dut intervenir et par le décret-loi du 5 août 1810 il déféra les contestations donnant le plus lieu à la fraude à des experts placés près du ministre de l'intérieur, chargé alors de la direction du commerce. En 1860, pour les objets taxés à la valeur, et en 1874 pour ceux taxés à des droits spécifiques, des conventions signées avec la plupart des Etats étrangers rétablirent le régime de l'expertise locale. Les abus recommencèrent et furent si criants qu'en 1881 le législateur supprima ce régime pour revenir à l'application de la loi (améliorée, il est vrai) du 27 juillet 1822. Il ne semble pas qu'il soit disposé à essayer de nouveau d'un régime qui était si préjudiciable au Trésor.

Les projets de réformes les plus intéressants sont

ceux exposés par M. Pabon dans son ouvrage déjà cité, et par M. Louis Moynier dans son étude sur les contestations entre la douane et le commerce relativement au classement des marchandises. Nous croyons devoir les reproduire *in extenso*.

Projet de réforme exposé par M. Pabon : « Etablis-
« sement dans chaque chef-lieu de douane d'une liste
« d'experts locaux dont la moitié serait choisie par l'ad-
« ministration des douanes et l'autre moitié par la
« chambre de commerce du lieu parmi les négociants,
« industriels, savants ou autres personnes non fonction-
« naires de l'Etat. Donner à la douane et au négociant
« le droit de choisir leur expert soit sur la liste locale,
« soit sur celle de Paris, soit sur celle de toute autre
« ville ; mais l'expertise devrait être faite dans la ville
« siège de la direction dont dépendrait le lieu où est
« née la contestation. Le laboratoire local ou celui de
« la ville la plus rapprochée devrait être mis à la dis-
« position des experts. Un délai assez court devrait leur
« être imparti pour rendre leur décision, qui serait dé-
« finitive en cas de désaccord. En cas de désaccord, le
« tiers-expert serait nommé soit par le juge de paix de
« la direction, soit par le président du tribunal civil et
« choisi toujours sur les listes dressées comme il vient
« d'être dit. La tierce expertise devrait être faite sur
« place dans un délai assez court. »

Projet exposé par M. Louis Moynier : « Les exper-
« tises auront lieu au chef-lieu de chaque direction des

« douanes. Les experts seront désignés pour chaque
« affaire et suivant sa nature par le juge de paix, sur
« une liste arrêtée sur les propositions du directeur des
« douanes et des chambres de commerce de la circon-
« cription. La liste comprendra d'anciens employés des
« douanes retraités, d'anciens négociants retirés des
« affaires, des chimistes non commerçants, des profes-
« seurs de faculté, etc... Les experts prêteront ser-
« ment devant le juge de paix. Le nombre des experts
« serait toujours impair pour chaque affaire. Lorsque
« le droit en litige ne sera pas supérieur à 3000, la
« la décision des experts sera définitive. Au cas où il
« excéderait 3000 l'appel sera permis devant la même
« commission à laquelle le juge de paix adjoindra deux
« nouveaux experts. Les décisions devront être rendues
« dans le plus bref délai possible. En cas d'urgence,
« le juge de paix fixera un délai qui ne pourra pas
« être dépassé. La décision des experts devra être mo-
« tivée même lorsqu'elle sera définitive. Chaque déci-
« sion ne sera valable que pour l'espèce envisagée. »

Dans le projet de M. Pabon, l'expert choisi par l'importateur ne proposera vraisemblablement pas une solution défavorable à celui-ci. Quand cette solution ne sera pas adoptée par l'expert de la douane, il faudra recourir au juge pour la nomination du tiers-arbitre. D'autre part, dans le système de M. Moynier, c'est le juge de paix qui choisit toujours les experts. Or, il est à présumer que les juges choisiront des personnes de la localité où est

né le litige, ne fût-ce que pour diminuer les frais dont la charge incomberait à la partie perdante. Dans tous les cas, ils ont la possibilité de le faire. On aboutirait finalement à l'expertise locale. Cette raison est de nature à faire écarter les deux projets examinés, du moins quant à la désignation des experts et des tiers-arbitres.

On a proposé de faire effectuer les expertises à Paris, mais avec des experts pris dans le lieu où s'est élevé le différend, (plus spécialement dans les ports). L'inconvénient de ce système réside dans ce fait que l'administration, dans un intérêt bien légitime, choisirait sans doute son expert dans un port autre que celui par lequel est arrivée la marchandise : « On verrait ainsi se « renouveler plus fréquemment ce qui se passe au- « jourd'hui : l'un des experts vient, l'autre ne vient pas, « on remet l'expertise à huitaine, et à huitaine c'est le « premier qui fait défaut ; et l'opération est encore « renvoyée (1). »

Quant à opérer les expertises sur place avec des experts choisis dans n'importe quelle ville, c'est un procédé qui, comme le précédent, ne serait pas commode pour les experts qui passeraient tout leur temps en voyage.

En définitive nous concluerons au maintien du système actuel de l'expertise légale, avec, toutefois, des réformes de détail.

(1) *Journal commercial et maritime*, n° 1997, du 13 décembre 1907, L. Moynier, *Etude sur les contestations de douane*.

Il est à remarquer que, dans la réalité des faits, les opérations de l'expertise comportent, en France, deux phases : l'une administrative, celle de l'examen préalable fait par l'administration centrale ; la seconde qui correspond à l'expertise proprement dite. Lorsque l'administration, comme nous l'avons du reste déjà indiqué, estime que la marchandise a été bien déclarée, elle met fin à la contestation en donnant l'ordre au service d'achever la vérification et de liquider les droits suivant les indications fournies par le redevable. On évite ainsi les délais de l'expertise. C'est une procédure analogue à celle qu'emploient les pays qui solutionnent les litiges d'une manière purement administrative. On peut même dire qu'elle est plus expéditive, car la direction générale des douanes statue directement. Ce n'est que lorsqu'elle juge que la déclaration paraît inexacte qu'elle transmet l'échantillon aux experts légaux. L'administration montre bien par là son intention de ne recourir à l'expertise que dans les cas vraiment embarrassants.

C'est pour éviter la suppression de cette procédure administrative si utile aux importateurs qu'on ne doit pas proposer d'adresser les échantillons directement au ministère du commerce. D'un autre côté, pour laisser à l'administration des douanes et aux experts toute indépendance pour leurs opérations respectives, il n'y a pas lieu de demander le rattachement du comité d'expertise au ministère des finances.

Pour faciliter les recherches et éviter des contradictions, on pourrait inviter l'importateur à déclarer si le produit litigieux a déjà fait l'objet d'une expertise, ainsi que cela se passe en Italie.

Quand il s'agit de marchandises sujettes à dépérissement et que le déclarant refuse d'assister au prélèvement des échantillons et de participer ainsi à l'expertise, la douane devrait, par requête, demander au juge de paix de faire prendre les mesures nécessaires à la conservation de ces marchandises.

Les colis de fort volume renfermant les échantillons devraient être expédiés en grande vitesse, comme cela se fait pour les petits colis.

La désignation des experts peut donner lieu aux observations suivantes : ce qu'il importe d'obtenir avant tout c'est une solution exacte du litige. Or, du moment que toutes les personnes figurant sur la liste des experts sont jugées aptes à remplir ce rôle, il devrait être indifférent d'en désigner une plutôt qu'une autre, à condition bien entendu de la prendre dans la catégorie des « gens à ce connaissant ». Par suite, pour donner à l'expertise toute garantie d'impartialité, les noms des deux experts adjoints devraient être tirés au sort, soit par le juge, soit par le service en présence de l'intéressé. Les deux experts ainsi désignés pourraient, en cas de désaccord sur l'avis à émettre, désigner un tiers-arbitre qui remplacerait les commissaires experts aux-

quels on reproche de ne pouvoir pas statuer toujours avec compétence (1).

Mais si l'on n'adoptait pas la voie du tirage au sort pour la désignation des experts, le tiers-arbitre ne devrait, à notre avis, être nommé ni par le juge de paix, ni par les deux experts eux-mêmes. Nous préférierions l'arbitrage des trois commissaires adjoints. La désignation du tiers-arbitre par le juge de paix aboutirait à l'expertise locale : ce magistrat, en effet, ne pourrait faire moins que de nommer un expert de la localité : on ne comprendrait pas qu'étant à Paris, par exemple, il en choisit un résidant à Bayonne. Pour les mêmes raisons, il ne peut être question de laisser au juge de paix le libre choix des deux adjoints.

En somme, les trois commissaires experts remplissent leur mission avec une indépendance absolue ; ils sont recrutés parmi les sommités de la science, et leur longue habitude des expertises leur donne une réelle compétence.

Au surplus, la désignation d'un tiers-arbitre par les deux experts, entraînerait des complications qui dans la pratique seraient de nature à nuire à la rapidité des expertises : le tiers-arbitre, en effet, ne pourrait être convoqué sur le champ ; on serait obligé de renvoyer l'affaire à une autre séance et la solution du litige traînerait en longueur.

La procédure proprement dite de l'expertise pourrait

(1) Sirey, v^o *Douanes*, n^o 208.

recevoir les modifications ci-après : les séances devraient être plus nombreuses (actuellement les experts ne siègent que deux fois par semaine). Mais il faudrait surtout fixer un délai pour rendre la décision. Les experts devraient être tenus d'accuser réception de la lettre les convoquant aux expertises et de dire, en même temps, s'ils acceptent la mission qui leur est confiée. Dans l'affirmative, ils seraient, comme en matière civile, rendus responsables des dommages qui résulteraient du retard apporté par eux à statuer. Les experts qui n'auraient pas répondu à un certain nombre de convocations dans une période déterminée seraient rayés de la liste. Par contre, pour assurer leur indépendance, il conviendrait de les payer (1) : les frais qui en résulteraient seraient supportés par la partie qui succomberait.

On a souvent demandé que les intéressés soient admis à assister à l'expertise (2). Cette présence gênerait l'arbitre de la douane « qui est lui-même dans les affaires et qui est obligé de concilier ses propres intérêts avec les devoirs de la charge qu'il remplit lorsqu'il veut bien prendre part à une expertise » (3).

(1) Actuellement on leur alloue un jeton de présence de deux francs. C'est insignifiant. La plupart des experts de province hésitent à venir à Paris remplir des fonctions qui les obligent à des dépenses restant à leur charge.

(2) Congrès international de la réglementation douanière, 1900, p. 155, *Recueil des discussions, travaux et résolutions*.

(3) *Idem*.

Y a-t-il lieu de déférer le serment aux experts ? Nous n'en voyons pas l'utilité. Est-ce pour éviter que des experts ne se fassent remplacer par des commis, par exemple ? Le serment ne les empêcherait pas de continuer à procéder ainsi. Quant à la nullité d'une pareille opération, elle peut être demandée au juge de paix, qu'il y ait serment ou non.

Pour la notification des résultats de l'expertise on pourrait supprimer l'intermédiaire du directeur, en considérant tous les cas comme urgents. Le receveur serait toujours avisé directement. On pourrait aller plus loin et demander que le comité d'expertise notifie lui-même la sentence arbitrale au service local. L'administration et le directeur recevraient une copie de chaque décision.

La mission des experts devrait être précisée : actuellement, les termes de la loi du 27 juillet 1822 sont trop généraux en ce qui concerne l'espèce et la qualité des marchandises. L'inconvénient est sensible lorsqu'il s'agit d'expertiser des produits nouveaux ou ne figurant pas au tableau des droits. En vertu de leur pouvoir en quelque sorte discrétionnaire, les experts peuvent faire passer un produit d'une catégorie de droits dans une autre, sans tenir compte des classifications administratives (1). Or ce mode de procéder est des plus défectueux. Les experts s'arrogent ainsi un droit d'assimila-

(1) Voir plus haut : *Compétence des experts légaux*.

tion qui ne peut leur appartenir : ce serait leur reconnaître un pouvoir réglementaire tendant à l'établissement de taxes non prévues par la loi. Or telle n'a pu être la pensée du législateur de 1822 quand il a organisé l'expertise légale. A notre avis, le rôle des experts devrait se borner à donner, comme nous l'avons déjà indiqué (1), le nom commercial de la marchandise et les caractères qui peuvent la différencier d'une autre au point de vue tarifaire. C'est l'administration elle-même qui prendrait ou ferait prendre un arrêté d'assimilation dans le cas où le produit ne serait pas repris au tarif, c'est-à-dire ni au tableau des droits ni au répertoire général des marchandises. La compétence des experts légaux serait ramenée à ce qu'elle doit être en réalité. Particulièrement, en ce qui concerne les espèces et qualités, les experts devraient se borner à *définir* la marchandise. Simple exemple : On ne définit pas l'engin de sport appelé ski en disant que c'est de la bimbeloterie. Or, c'est pourtant ainsi qu'actuellement les experts peuvent procéder. La précision des solutions qui résulterait de la mesure préconisée donnerait à l'expertise un esprit de suite qui lui fait complètement défaut avec le système actuel.

Les frais de l'expertise devraient être mis à la charge de la partie qui succombe. Nous comprenons dans ces frais tous ceux qui seraient la conséquence directe de

(1) Voir plus haut : *Compétence des experts légaux*.

l'expertise (frais d'envoi d'échantillon, frais de garde, vacations d'experts, etc...).

Dans la pensée de faciliter les opérations commerciales, la douane devrait offrir mainlevée pure et simple de la marchandise litigieuse en faisant consigner les droits résultants de l'appréciation du service. Si, après l'expertise, ces droits étaient reconnus trop forts, on rembourserait le trop perçu à l'intéressé.

Enfin, le bénéfice de la loi du 9 floréal an VII, titre IV, article 16 qui prévoit une indemnité pour saisie non fondée devrait être étendu à la retenue nécessitée par l'expertise lorsque celle-ci a confirmé l'exactitude de la déclaration. Il y a, dans ce cas, préjudice certain, ne fût-ce que celui résultant du retard apporté à la livraison de la marchandise : il est donc équitable que l'importateur en soit dédommagé.

Vu :

Le Doyen,

FLURER.

Vu :

Le Président de la Thèse,

BOUVIER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 19 octobre 1910.

Le Recteur de l'Académie de Lyon,

JOUBIN.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
-----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Historique.	5
I. — Période antérieure à 1810	7
II. — Période allant de 1810 à 1822.	11
III. — Loi du 27 juillet 1822 et période postérieure à cette loi.	16

DEUXIÈME PARTIE

Commentaire de la législation actuelle	27
I. — Organisation de l'expertise légale.	27
II. — Les caractères de l'expertise légale.	32
III. — Compétence des experts légaux en matière de douanes	36
IV. — Cas de recours à l'expertise légale	45
V. — Procédure préalable à l'expertise légale :	49
1 ^o Désignation des experts.	49
2 ^o Prélèvement et envoi des échantillons.	52
3 ^o Mainlevée des marchandises	58
4 ^o Garde des marchandises	58
VI. — Procédure de l'expertise légale	59
Conditions de validité de l'expertise légale	61
VII. — Suites de l'expertise légale :	67
Notification du résultat des expertises	67
Effets de l'expertise légale	67
Garanties d'exécution des expertises	68

VIII. — Responsabilité de l'administration des douanes en matière d'expertise légale.	69
IX. — Droits de timbre et d'enregistrement	79

TROISIÈME PARTIE

Droit comparé	83
a) Pays d'Europe.	83
b) Pays extra-européens	104
Examen critique des différents systèmes exposés . . .	116
I. — Systèmes purement administratifs.	117
II. — Systèmes des commissions ou comités spéciaux. .	118
Combinaison de ces systèmes avec les précédents.	
III. — Systèmes du recours aux tribunaux judiciaires. .	120
IV. — Systèmes de la préemption et de l'abandon des marchandises	122
V. — Systèmes de l'expertise	123
CONCLUSIONS	127

LA ROCHELLE, IMPRIMERIE NOUVELLE NOEL TEXIER.
